RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

13. december 1995 *

I de forenede sager T-481/93 og T-484/93,

Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens, Roosendaal (Nederlandene), samt de personer og selskaber, som er medlemmer af foreningen, og hvis navne er anført på den fortegnelse, der er vedlagt dommen,

og

Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee, Roosendaal (Nederlandene), samt de personer og selskaber, som er medlemmer af sammenslutningen, og hvis navne er anført på den fortegnelse, der er vedlagt dommen,

ved advokat Inne Cath, Haag, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Lambert Dupong, 14, rue des Bains,

sagsøgere,

* Processprog: nederlandsk.

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Thomas van Rijn, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat Tom Ottervanger, Rotterdam, og advokat Harold Nyssens, Bruxelles, og med valgt adresse hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand dels om annullation af Kommissionens beslutning 93/128/EØF og 93/177/EØF af henholdsvis 26. februar og 26. marts 1993 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod smitsom blæreudslæt hos svin i Nederlandene og Italien (EFT L 50, s. 29, og EFT L 74, s. 88), dels om erstatning,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af C.P. Briët, som fungerende afdelingsformand, og dommerne C.W. Bellamy og J. Azizi,

justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 11. juli 1995,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

1 Denne sag skal ses på baggrund af bestemmelserne for at forhindre spredning af smitsom blæreudslæt hos svin i medlemsstaterne. Skønt denne sygdom ikke er farlig for dyrene, bekæmpes den intensivt i Fællesskabet, fordi den ud fra et klinisk synspunkt har lighedspunkter med mund- og klovesyge, som er en uhyre smitsom sygdom, der som oftest medfører de smittede dyrs død.

De relevante retsregler

2 Ved Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 er der indført en ordning for veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelsen af det indre marked (EFT L 224, s. 29, herefter »direktiv 90/425«). Levende svin er blandt de dyr, der er omfattet af direktiv 90/425.

3 Direktiv 90/425 tilsigter at fjerne veterinærkontrollen ved Fællesskabets indre grænser ved at erstatte den dels med kontrol i afsendelsesmedlemsstaten, dels med en stikprøvekontrol, som på ikke-diskriminerende vis skal gennemføres i bestemmelsesmedlemsstaten.

4 Artikel 8 og 9 i direktiv 90/425 omhandler de forholdsregler, som bestemmelses- og afsendelsesmedlemsstaterne er forpligtet til at træffe, når en medlemsstats kompetente myndigheder ved en kontrol på forsendelsens bestemmelsessted eller under transporten konstaterer, at der forekommer stoffer, som kan forårsage en sygdom som f.eks. smitsom blæreudslæt hos svin.

5 Artikel 10 i direktiv 90/425 omhandler de forebyggende foranstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger, som kan træffes i et sådant tilfælde. Artikel 10, stk. 3 og 4, er af særlig betydning for denne sag. Artikel 10, stk. 3, lyder:

»Hvis Kommissionen ikke er blevet informeret om disse foranstaltninger, eller hvis den finder de trufne foranstaltninger utilstrækkelige, kan den i samarbejde med den berørte medlemsstat træffe beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til dyrene ... fra det epizooti-ramte område eller fra en bestemt bedrift, et bestemt center eller organ, indtil Den Stående Veterinærkomité træder sammen. Disse foranstaltninger skal så hurtigt som muligt forelægges Den Stående Veterinærkomité for at blive stadfæstet, ændret eller ophævet efter fremgangsmåden i artikel 17.«

6 Artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425 lyder:

»Under alle omstændigheder lader Kommissionen snarest muligt Den Stående Veterinærkomité undersøge situationen. Den træffer efter fremgangsmåden i artikel 17 de nødvendige foranstaltninger for de i artikel 1 omhandlede dyr ... Den følger udviklingen i situationen og ændrer eller ophæver de trufne afgørelser efter samme fremgangsmåde på baggrund af denne udvikling.«

7 I artikel 2 i direktiv 90/425 defineres en »bedrift« som en landbrugsejendom, hvor dyrene holdes eller opdrættes på sædvanlig måde, og et »center eller organ« som enhver virksomhed, der producerer, oplagrer, behandler eller håndterer animalske produkter, som er omfattet af direktivet.

Faktiske omstændigheder

8 Den 19. februar 1993 fremsendte de italienske myndigheder ved telefax en skrivelse til Kommissionen og til Den Nederlandske Ambassade i Rom, hvori de oplyste, at Istituto Zooprofilattico i Brescia (Italien) havde isoleret virus fra smitsom blæreudslæt hos svin på ti prøver fra milt og nyrer fra levende svin, som den 22. januar 1993 var blevet afsendt fra Oirschot (Nederlandene) til Italien. De italienske myndigheder præciserede i skrivelsen, at denne oplysning blev givet »med henblik på at lette en epidemiologisk efterforskning i den bedrift, hvorfra den omhandlede sending stammede«.

9 Efter at have modtaget denne skrivelse indkaldte Kommissionens tjenestegrene de italienske og nederlandske veterinærmyndigheder til et møde, som skulle finde sted den 26. februar 1993 i Bruxelles. Da de italienske myndigheder ikke efterkom denne indkaldelse, fik kun de nederlandske myndigheder ved denne lejlighed oplysning om, at Kommissionen havde til hensigt samme dag at træffe beslutning om at forbyde eksport af levende svin fra Nederlandene og Italien. De nederlandske myndigheder tilkendegav, at de ikke var enige i en sådan beslutning.

10 Allerede om aftenen den 26. februar 1993 vedtog Kommissionen beslutning 93/128/EØF om visse beskyttelsesforanstaltninger mod smitsom blæreudslæt hos svin i Nederlandene og Italien (EFT L 50, s. 29, herefter »beslutning 93/128«).

11 Det fremgår af anden henvisning i beslutning 93/128, at beslutningen er vedtaget med hjemmel i artikel 10, stk. 3, i direktiv 90/425. I betragtningerne til beslutningen anføres det bl.a., at der i 1992 blev anmeldt visse udbrud af smitsom blæreudslæt hos svin i Nederlandene og Italien, at virusset var blevet isoleret, og at der var fundet antistoffer mod det i svin, der var blevet sendt fra Nederlandene til Italien. Desuden anføres det, at sygdommen siden 1991 havde være endemisk i Italien, at Kommissionen havde sendt eksperter til Nederlandene og til Italien for at undersøge situationen, og at svin med oprindelse i Nederlandene og Italien kan udgøre en fare for bestandene i andre medlemsstater på grund af samhandelen med levende svin.

12 I den dispositive del af beslutning 93/128 bestemmes det i artikel 1, at hverken Nederlandene eller Italien »må ... sende levende svin fra [deres] område til andre medlemsstater«. I artikel 2 bestemmes, at »medlemsstaterne ændrer de foranstaltninger, de anvender på samhandelen, for at bringe dem i overensstemmelse med denne beslutning«. I artikel 3 bestemmes, at »denne beslutning gælder indtil den 1. april 1993«. Det fremgår endelig af artikel 4, at »denne beslutning er rettet til medlemsstaterne«.

13 I en skrivelse af 3. marts 1993 til Kommissionen meddelte Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens (sammenslutningen af eksportører af levende svin, herefter »VELV«) ved sin advokat, at man bestred, at beslutning 93/128 var lovlig, og at man ville rejse erstatningskrav mod Kommissionen for de tab, som måtte følge heraf.

14 Den Stående Veterinærkomité holdt møde den 4. marts 1993. Efter det af Kommissionen oplyste tilsluttede repræsentanterne for otte medlemsstater sig under mødet den af Kommissionen trufne foranstaltning.

15 Den 9. marts 1993 fremsendte VELV's advokat endnu en skrivelse til Kommissionen, hvori han bl.a. gjorde gældende, at beslutning 93/128 ikke stod i rimeligt forhold til det tilstræbte mål, fordi det efter hans opfattelse var muligt at opnå samme resultat ved mindre restriktive foranstaltninger, som f.eks. eksportkontrol.

16 Den Stående Veterinærkomité holdt på ny møder den 10. og 11. marts 1993, den 16. og 17. marts 1993 samt den 22. marts 1993 for at drøfte de af Kommissionen forelagte forslag til foranstaltninger til afløsning af eksportforbuddene. Under mødet den 22. marts 1993 afgav komitéen en positiv udtalelse om tre udkast til beslutning.

17 Kommissionen vedtog de tre beslutninger den 26. marts 1993. Det drejer sig om beslutning 93/177/EØF om visse beskyttelsesforanstaltninger mod smitsom blæreudslæt hos svin i Nederlandene og Italien (EFT L 74, s. 88, herefter »beslutning 93/177«), beslutning 93/178/EØF om visse beskyttelsesforanstaltninger mod smitsom blæreudslæt hos svin (EFT L 74, s. 91) og beslutning 93/179/EØF om tilbagekaldelse af beslutning 93/128 (EFT L 74, s. 93, herefter »beslutning 93/179«).

18 Beslutning 93/177, som er rettet til medlemsstaterne, opstiller en række betingelser, der skal være opfyldt ved transport af levende svin fra Italien og fra Nederlandene til andre medlemsstater, samt kriterier, som skal overholdes på opsamlingsstederne. I beslutningens anden henvisning hedder det i den nederlandske version, at beslutningen er vedtaget med hjemmel i artikel 10, stk. 3, i direktiv 90/425, mens det i de andre sproglige versioner af samme henvisning anføres, at beslutningen er vedtaget med hjemmel i direktivets artikel 10, stk. 4.

19 Ved beslutning 93/243/EØF af 30. april 1993 om ændring af beslutning 93/177 (EFT L 110, s. 41, herefter »beslutning 93/243«) bestemte Kommissionen, at visse af foranstaltningerne i beslutning 93/177 med øjeblikkelig virkning ikke længere var gældende, mens andre foranstaltninger i beslutning 93/177 ikke længere skulle gælde fra den 6. maj 1993.

Retsforhandlingerne

20 Ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 10. maj 1993 har sagsøgerne — dvs. VELV og Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee (den nederlandske sammenslutning af indehavere af samlestalde (o.a.: egentlig vejere, men i denne sammenhæng personer og selskaber, der driver samlestalde eller markeder for levende dyr til videresalg eller eksport), herefter »NBWLV«) samt de personer og selskaber, som er medlemmer af disse foreninger, og hvis navne er anført på den fortegnelse, der er vedlagt dommen — i medfør af traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation af beslutning 93/128 samt i medfør af traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, med påstand om erstatning for de tab, de hævder at have lidt som følge af beslutningen.

21 Ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 1. juni 1993 har sagsøgerne i medfør af traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation af beslutning 93/177 samt i medfør af traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, med påstand om erstatning for de tab, de hævder at have lidt som følge af beslutningen.

22 Ved kendelse af 27. september 1993 har Domstolen i medfør af artikel 4 i Rådets afgørelse 93/350/Euratom, EKSF, EØF af 8. juni 1993 om ændring af afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT L 144, s. 21) henvist sagerne til Retten. Rettens Justitskontor har givet de to sager sagsnumrene T-481/93 og T-484/93.

23 Ved kendelse af 29. maj 1995 har Retten (Tredje Afdeling) i medfør af procesreglementets artikel 50 truffet bestemmelse om at forene de to sager med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

24 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Retsmødet, hvorunder parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede mundtlige spørgsmål fra Retten, fandt sted den 11. juli 1995.

Parternes påstande

25 I sag T-481/93 har sagsøgerne nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— I det omfang, sagen antages til realitetsbehandling, annulleres beslutning 93/128 helt eller delvis.

— Kommissionen tilpligtes at yde sagsøgerne fuld erstatning for de tab, som sagsøgerne har lidt eller vil lide som følge af de foranstaltninger, som er truffet ved beslutning 93/128 — således at tabene senere opgøres eller præciseres af sagsøgerne — subsidiært en erstatning, som Retten finder passende, med tillæg af de i Nederlandene gældende procesrenter beregnet som følger:

  — vedrørende VELV og medlemmer heraf: fra den 3. marts 1993, dvs. den dag, hvor der ved skrivelse af samme dag blev rettet påkrav til Kommissionen, og indtil fuld betaling sker

  — vedrørende NBWLV og medlemmer heraf: fra sagens anlæg til fuld betaling sker.

— Retten træffer bestemmelse om de supplerende foranstaltninger, som den finder hensigtsmæssige.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Annullationspåstanden afvises, eller Kommissionen frifindes herfor.

— Kommissionen frifindes for erstatningspåstanden.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27 I sag T-484/93 har sagsøgerne nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— I det omfang, sagen antages til realitetsbehandling, annulleres beslutning 93/177 helt eller delvis.

— Kommissionen tilpligtes at yde sagsøgerne fuld erstatning for de tab, som sagsøgerne har lidt eller vil lide som følge af de foranstaltninger, som er truffet ved beslutning 93/177 — således at tabene senere opgøres eller præciseres af sagsø-

gerne — subsidiært en erstatning, som Retten finder passende, med tillæg af de i Nederlandene gældende procesrenter, beregnet fra sagens anlæg og indtil fuld betaling sker.

— Retten træffer bestemmelse om de supplerende foranstaltninger, som den finder hensigtsmæssige.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

28 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Annullationspåstanden afvises, eller Kommissionen frifindes herfor.

— Kommissionen frifindes for erstatningspåstanden.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

A — *Spørgsmålet om, hvorvidt annullationspåstandene skal antages til realitetsbehandling*

Parternes argumenter

29 Sagsøgerne har anført, at de ganske vist ikke er de omtvistede beslutningers adressater, men at de er umiddelbart og individuelt berørt af beslutningerne i den betyd-

ning, hvori udtrykkene er anvendt i den dagældende EØF-traktats artikel 173, stk. 2, således at deres annullationspåstande må antages til realitetsbehandling.

30 Sagsøgerne har gjort gældende, at beslutningerne berører dem umiddelbart, fordi eksportforbuddet i beslutning 93/128 og de i beslutning 93/177 foreskrevne forholdsregler skulle gennemføres »straks« i den i Domstolens dom af 1. juli 1965 anførte betydning (forenede sager 106/63 og 107/63, Toepfer mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 67, org. ref.: Rec. s. 525, på s. 533).

31 Sagsøgerne har anført tre grunde til, at de omtvistede beslutninger berører dem individuelt.

32 For det første lå deres antal og identitet allerede fast, før beslutningerne blev vedtaget, og dette forhold lagde Domstolen i den nævnte dom i sagen Toepfer mod Kommissionen til grund, da den fastslog, at den omhandlede sagsøger var individuelt berørt.

33 For det andet har sagsøgerne henvist til, at de deltog i den proces, som førte til, at de omtvistede beslutninger blev vedtaget. De har præciseret hvilken rolle, de — efter deres opfattelse — har spillet eller burde have spillet under tilblivelsesproceduren.

34 Hvad angår beslutning 93/128, har sagsøgerne henvist til Domstolens dom af 21. november 1991 (sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 14) til støtte for det synspunkt, at Kommissionen med urette har nægtet sagsøgerne adgang til at fremføre deres synspunkter, før beslutningen blev vedtaget. De bør således have mulighed for gennem et direkte søgsmål at få prøvet denne beslutnings gyldighed for Retten.

35 Hvad angår beslutning 93/177, har sagsøgerne med henvisning til Domstolens dom af 28. januar 1986 (sag 169/84, Cofaz m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 391, præmis 24) erindret om, at de umiddelbart efter, at Kommissionen havde vedtaget beslutning 93/128, fremsatte indsigelser mod beslutningen og gentagne gange anmodede Kommissionen om at overveje at træffe konkret definerede ændringsforanstaltninger. De har således spillet en aktiv rolle ved tilblivelsen af beslutning 93/177.

36 For det tredje har sagsøgerne endelig i replikken gjort gældende, at de omtvistede beslutninger — som i Domstolen dom af 17. januar 1985 (sag 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 19 og 31) — helt eller delvis har forhindret dem i at opfylde de købekontrakter og leveringskontrakter, som de havde indgået, før beslutningerne blev vedtaget. Sagsøgerne har tilbudt at fremkomme med oplysninger om disse kontrakter.

37 Sagsøgerne har anført, at de to sagsøgende foreninger er umiddelbart og individuelt berørt af de omtvistede beslutninger, fordi de repræsenterer medlemmerne, således som det var tilfældet for Landbouwschap i Domstolens dom af 2. februar 1988 (forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 17-25, navnlig præmis 21). Desuden har sagsøgerne henvist til, at det fremgår af den nævnte dom i sagen Technische Universität München, at det forhold, at Kommissionen ikke har villet give foreningerne adgang til at fremsætte deres synspunkter, ikke er til hinder for, at det i dommen i sagen Van der Kooy mod Kommissionen fastslåede princip finder anvendelse.

38 Kommissionen har anført, at de beslutninger, som bestrides, er almengyldige og således rammer sagsøgerne i deres objektive egenskab af eksportører og indehavere af samlestalde, på samme måde som enhver anden erhvervsdrivende, som — aktuelt eller potentielt — befinder sig i en tilsvarende situation (Domstolens dom af

14.7.1983, sag 231/82, Spijker mod Kommissionen, Sml. s. 2559, præmis 9, og kendelse af 21.6.1993, sag C-257/93, Van Parijs m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3335, præmis 12). Kommissionen er derfor af den opfattelse, at beslutningerne ikke berører sagsøgerne individuelt, og at annullationspåstandene derfor må afvises.

39 Kommissionen har fremhævet, at det forhold, at de omtvistede retsakter er beslutninger og ikke forordninger, ikke fratager dem deres almengyldige karakter, eftersom en retsakts form — i overensstemmelse med Domstolens dom af 11. juli 1968 (sag 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt mod Rådet, Sml. 1965-1968, s. 531, org. ref.: Rec. s. 595, på s. 604) — er uden betydning for bestemmelsernes retlige karakter. Kommissionen har i øvrigt fremført, at de anfægtede beslutningers almengyldige karakter ligeledes fremgår af det forhold, at de er rettet til alle medlemsstaterne og ikke blot til Nederlandene og til Italien.

40 Kommissionen har desuden fremført, at det fremgår af Domstolens dom af 18. januar 1979 (forenede sager 103/78-109/78, Usines de Beauport mod Rådet, Sml. s. 17, præmis 15 og 16), at territoriale begrænsninger i anvendelsesområdet for en fællesskabsretsakt ikke påvirker dennes normative karakter. Kommissionen har desuden med henvisning til den nævnte dom i sagen Zuckerfabrik Watenstedt mod Rådet (s. 535, org. ref.: Rec. s. 605) gjort gældende, at en tidsmæssig begrænsning af en retsakt heller ikke fratager den sin almengyldige karakter.

41 Kommissionen har over for det af sagsøgerne anførte argument om, at deres antal og identitet allerede lå fast, før beslutningerne blev vedtaget, anført, at det fremgår af Domstolens dom af 26. april 1988 (forenede sager 97/86, 193/86, 99/86 og 215/86, Asteris m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2181, præmis 13), at en retsakt ikke mister sin almengyldighed og dermed sin karakter af forordning, fordi det er muligt at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som den på et givet tidspunkt finder anvendelse på, når det er ubestridt, at den anvendes på grundlag af objektive faktiske eller retlige omstændigheder, som er fastlagt i retsakten, og som er relevante i forhold til dens formål.

42 Kommissionen har fremført, at sagsøgerne med urette har påberåbt sig den nævnte dom i sagen Cofaz m.fl. mod Kommissionen, fordi denne sag vedrørte statsstøtteområdet, hvor borgerne udtrykkeligt er sikret visse rettigheder, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag.

43 Vedrørende den nævnte dom i sagen Piraiki-Pitraiki m.fl. mod Kommissionen har Kommissionen gjort gældende, at det forhold, at sagsøgerne hævder at have indgået leveringskontrakter, før de omtvistede beslutninger blev vedtaget, ikke kan have indflydelse på beslutningernes retlige kvalifikation, fordi hensynet til beskyttelsen mod svinesygdomme nødvendiggør øjeblikkeligt gældende foranstaltninger.

44 Kommissionen har anført, at de sagsøgende foreninger under alle omstændigheder ikke er umiddelbart og individuelt berørt. Ifølge Kommissionen befinder disse foreninger sig i en anden situation end Landbouwschap i den nævnte sag Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, således at Domstolens praksis for, at et søgsmål anlagt af foreninger, som befinder sig i en situation som den foreliggende, må afvises, finder anvendelse (Domstolens kendelse af 11.7.1979, sag 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays mod Kommissionen, Sml. s. 2429, på s. 2432).

45 Endelig har Kommissionen gjort gældende, at annullationspåstandene må afvises, allerede fordi sagsøgerne ikke længere har retlig interesse i, at de omtvistede beslutninger annulleres. Ifølge Kommissionen var beslutning 93/128 nemlig — før sag T-481/93 blev anlagt — blevet tilbagekaldt ved beslutning 93/179, mens beslutning 93/177 — før sag T-484/93 blev anlagt — for en stor dels vedkommende var blevet tilbagekaldt ved beslutning 93/243, navnlig på de punkter, sagsøgerne har rejst indsigelse mod.

Rettens bemærkninger

Den retlige interesse i søgsmålet

46 Indledningsvis bemærker Retten, at Kommissionens tilbagekaldelse af de omtvistede beslutninger ikke svarer til, at Retten eventuelt annullerer dem, da en sådan tilbagekaldelse ikke udgør en anerkendelse af, at beslutningerne har været ulovlige. Desuden har tilbagekaldelse af de omtvistede beslutninger virkning ex nunc, mens en eventuel annullation vil have virkning ex tunc: Det er kun i dette sidste tilfælde, at beslutningerne vil kunne betragtes som ugyldige i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 174.

47 Retten bemærker dernæst, at når en retsakt annulleres, er den institution, fra hvilken retsakten hidrører, i medfør af traktatens artikel 176 forpligtet til at gennemføre de nødvendige foranstaltninger til dommens opfyldelse. Disse foranstaltninger skal navnlig ophæve virkningerne af de ulovlige forhold, som er fastslået i annullationsdommen. Den pågældende institution vil derfor eventuelt skulle genoprette sagsøgerens situation eller undgå, at en tilsvarende retsakt vedtages (jf. Rettens dom af 14.9.1995, forenede sager T-480/93 og T-483/93, Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2305, præmis 59 og 60, og den dér nævnte retspraksis).

48 Det fremgår af det anførte, at en annullation af de omtvistede beslutninger i sig selv kan have retsvirkninger, således at sagsøgerne stadig har retlig interesse i, at beslutningerne annulleres. Det følger heraf, at Kommissions anbringende om, at annullationspåstandene må afvises, fordi sagsøgerne ikke har retlig interesse i at opnå, at de omtvistede beslutninger annulleres, ikke kan tages til følge.

Spørgsmålet om, hvorvidt de annullationspåstande, som er fremsat af de sagsøgende foreningers medlemmer, skal antages til realitetsbehandling

49 EØF-traktatens artikel 173, stk. 2 (nu EF-traktatens artikel 173, stk. 4) bestemmer, at »enhver fysisk eller juridisk person kan ... indbringe klage ... over beslutninger, som skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt«.

50 Det fremgår af Domstolens og Rettens praksis, at selv en generel retsakt, som er almengyldig for de pågældende virksomheder, under visse omstændigheder kan berøre nogle af dem individuelt (Domstolens dom af 16.5.1991, sag C-358/89, Extramet Industrie mod Rådet, Sml. I, s. 2501, præmis 13 og 14, og af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniú mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 19; Rettens kendelse af 11.1.1995, sag T-116/94, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori mod Rådet, Sml. II, s. 1, præmis 26). Under sådanne omstændigheder vil en fællesskabsakt på en gang kunne have karakter af en generel retsakt og i forhold til visse erhvervsdrivende have karakter af en beslutning.

51 En fysisk eller juridisk person vil imidlertid kun kunne påstå at være individuelt berørt, såfremt den omtvistede bestemmelse rammer ham på grund af visse egenskaber, som er særlige for ham, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller ham fra alle andre (Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org. ref.: Rec. s. 197, på s. 223, og den nævnte dom i sagen Codorniú mod Rådet, præmis 20; Rettens dom af 27.4.1994, sag T-12/93, CCE de Vittel m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1247, præmis 36).

52 Det må derfor i dette tilfælde undersøges, hvorvidt de sagsøgende foreningers medlemmer berøres af de omtvistede beslutninger på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre erhvervsdrivende i henseende til disse beslutninger.

53 I denne sammenhæng har sagsøgerne for det første gjort gældende, at deres antal og identitet allerede var kendt, før de omtvistede beslutninger blev vedtaget. Selv hvis dette måtte være tilfældet, bemærker Retten i denne henseende, at muligheden for med større eller mindre præcision at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som er omfattet af en foranstaltning, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at godtgøre, at disse retssubjekter er individuelt berørt af foranstaltningen (jf. senest Rettens kendelse af 29.6.1995, sag T-6/95, Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli di Torre di Mosto m.fl. mod Kommissionen, (Sml. II, s. 1941, præmis 48, og den dér nævnt retspraksis).

54 For det andet har sagsøgerne fremført argumenter, som støttes på, at de — som hævdet — har deltaget i den proces, som førte til vedtagelsen af de omtvistede beslutninger.

55 Retten bemærker indledningsvis hertil, at de omhandlede retsakter, og nærmere bestemt direktiv 90/425, ikke indeholder en bestemmelse, hvorefter Kommissionen — før den vedtager en beslutning med hjemmel i direktivets artikel 10, stk. 3 eller 4 — skulle være forpligtet til at følge en fremgangsmåde, hvorunder personer i den kategori, som sagsøgerne hører til, skulle have ret til at blive hørt.

56 Desuden fremgår det ikke af retspraksis, og navnlig ikke af den nævnte dom i sagen Technische Universität München, at Kommissionen også i mangel af en udtrykkelig bestemmelse herom skulle være forpligtet til at høre sagsøgerne. Retten skal henlede opmærksomheden på, at Domstolen i den nævnte præjudicielle sag skulle udtale sig om gyldigheden af en kommissionsbeslutning, hvorefter en bestemt model mikroskop, som Technische Universität München havde indkøbt, ikke kunne importeres til Fællesskabet med toldfritagelse, fordi apparater af tilsvarende videnskabelig værdi som det af universitetet indkøbte og beregnet til samme anvendelse blev fremstillet i Fællesskabet. Domstolen bemærkede i dommen, at universitetet bedst vidste, hvilke egenskaber det pågældende apparat skulle have med hen-

blik på de påtænkte opgaver. Domstolen sluttede heraf, at universitetet — også uden udtrykkelig bestemmelse herom — havde ret til at blive hørt under den administrative procedure for Kommissionen.

57 Retten konstaterer, at de særlige omstændigheder, som lå til grund for sagen Technische Universität München, ikke foreligger i denne sag, således at den løsning, som Domstolen nåede frem til, og som Retten i øvrigt har tilsluttet sig i dom af 9. november 1995 (sag C-346/94, France-aviation mod Kommissionen, Sml. II, s. 2841, præmis 36), ikke kan finde anvendelse i denne sag. I modsætning til, hvad der var tilfældet i sagen Technische Universität München, har Kommissionen i denne sag nemlig ikke truffet de omtvistede beslutninger for at løse et spørgsmål, som de facto særligt vedrørte én bestemt udpeget erhvervsdrivende. I øvrigt foreligger der ikke her en situation, hvor sagsøgerne pr. definition har størst kendskab til det berørte område.

58 Retten bemærker i øvrigt, at en forpligtelse for Kommissionen til at høre de pågældende erhvervsdrivende, som f.eks. sagsøgerne, før den vedtager en beslutning som de i sagen anfægtede, vanskeligt vil kunne forenes med på den ene side formålet med direktiv 90/425, som er at beskytte menneskers og dyrs sundhed, og på den anden side beskyttelsesforanstaltningers særlige karakter, da disse skal træffes under tvingende omstændigheder og derfor bør kunne vedtages hurtigt.

59 Endelig bemærker Retten, at det forhold, at en person på den ene eller anden måde har medvirket i den proces, der har ført til vedtagelse af en fællesskabsretsakt, bl.a. ved til den kompetente fællesskabsinstitution at fremsende skrivelser, hvori en allerede vedtaget retsakt kritiseres med henblik på at påvirke institutionens senere handlemåde, ikke i sig selv kan føre til, at denne person kan betragtes som individuelt berørt (jf. tillige Rettens kendelse af 9.8.1995, sag T-585/93, Greenpeace mod Kommissionen, Sml. II, s. 2205, præmis 56).

60 Under disse omstændigheder kan heller ikke de af sagsøgerne fremførte argumenter, som støttes på, at sagsøgerne — som hævdet — har deltaget i den proces, der førte til vedtagelsen af de omtvistede beslutninger, tages til følge.

61 Sagsøgerne har endelig for det tredje henvist til den nævnte dom i sagen Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen. Retten bemærker hertil, at det nu er fast retspraksis, at det forhold, at Kommissionen i medfør af særlige bestemmelser er forpligtet til at tage hensyn til en påtænkt retsakts retsvirkninger for visse borgere, kan individualisere disse borgere (se bl.a. den nævnte dom i sagen Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, Domstolens dom af 26.6.1990, sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477, præmis 11, og den nævnte dom i sagen Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, præmis 67).

62 Fællesskabsbestemmelserne og navnlig direktiv 90/425 indeholder imidlertid ikke i dette tilfælde nogen bestemmelse, hvorefter Kommissionen er forpligtet til, når den vedtager en beslutning som de omtvistede, at tage hensyn til dens retsvirkninger for borgerne som f.eks. for sagsøgerne. Heller ikke dette anbringende kan således tages til følge.

63 Det fremgår heraf, at de sagsøgende medlemmer af foreningerne ikke har bevist, at de bliver berørt af de omtvistede beslutninger på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller at der foreligger en faktisk situation, som i henseende til disse beslutninger adskiller dem fra enhver anden erhvervsdrivende. Følgelig er de ikke individuelt berørt af de omtvistede beslutninger. De af disse sagsøgere fremsatte annullationspåstande må derfor afvises, uden at det er nødvendigt at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt de er umiddelbart berørt af de nævnte beslutninger.

Spørgsmålet om, hvorvidt de annullationspåstande, som er fremsat af de sagsøgende foreninger, skal antages til realitetsbehandling

64 Det fremgår af retspraksis, at et annullationssøgsmål anlagt af en forening, som ikke er retsaktens adressat, skal antages til realitetsbehandling i to situationer. Den første foreligger, når foreningen har en selvstændig retlig interesse, bl.a. fordi foreningens stilling som forhandlingsorgan berøres af den retsakt, som påstås annulleret (jf. f.eks. den nævnte dom i sagen Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, præmis 17-25). Den anden situation foreligger, når foreningen handler på vegne af et eller flere af de medlemmer, som den repræsenterer, under den forudsætning, at disse medlemmer selv kunne have anlagt sag (jf. Rettens dom af 6.7.1995, forenede sager T-447/93, T-448/93 og T-449/93, AITEC m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1971, præmis 60).

65 I dette tilfælde har de sagsøgende selskaber ikke godtgjort, at de har en selvstændig retlig interesse i at opnå, at de anfægtede beslutninger annulleres. Nærmere bestemt har de ikke godtgjort at være blevet berørt som forhandlingsorganer. Desuden har Retten allerede fastslået, at de sagsøgende medlemmer ikke kan anlægge annullationssøgsmål (jf. præmis 49-63). Følgelig kan de annullationspåstande, som er fremsat af de sagsøgende foreninger, ikke antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at disse foreninger handler på vegne af visse af deres medlemmer. Deres påstande må således afvises.

66 Det fremgår heraf, at alle annullationspåstandene må afvises.

B — *Spørgsmålet om, hvorvidt erstatningspåstandene kan antages til realitetsbehandling*

Parternes argumenter

67 Sagsøgerne har i overensstemmelse med Domstolens dom af 26. februar 1986 (sag 175/84, Krohn mod Kommissionen, Sml. s. 753, præmis 26) gjort gældende, at deres erstatningspåstande i henhold til traktatens artikel 178 og 215 må antages til realitetsbehandling, uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt annullationssøgsmålene skal afvises. Sagsøgerne har medgivet, at spørgsmålet om, hvorvidt en erstatningspåstand skal afvises, i visse tilfælde kan afhænge af, at interne retsmidler er udtømt, men har gjort gældende, at denne undtagelse ikke spiller nogen rolle i dette tilfælde, fordi der i de omtvistede beslutninger ikke overlades noget valg til medlemsstaterne, i særdeleshed ikke til Nederlandene.

68 Kommissionen har anført, at beslutning 93/128 og 93/177 er blevet gennemført i Nederlandene ved nationale foranstaltninger, og at det fremgår af sagsøgernes skriftlige indlæg, at de ligeledes har anlagt sag mod de nederlandske myndigheder for de nationale domstole. Kommissionen har fremført, at interne retsmidler må udtømmes, før der kan nedlægges påstand om erstatning for Fællesskabets retsinstanser. Den sagsøgte institution har gjort gældende, at de sagsøgende foreninger under alle omstændigheder ikke kan bevise, at de selv har interesse i disse sager, og har fastholdt, at erstatningspåstandene må afvises for så vidt angår disse sagsøgere.

Rettens bemærkninger

Spørgsmålet om, hvorvidt de erstatningspåstande, som er fremsat af de sagsøgende foreningers medlemmer, skal antages til realitetsbehandling

69 Indledningsvis bemærker Retten, at efter fast praksis er erstatningssøgsmålet et selvstændigt retsmiddel med en særlig funktion i forhold til andre retsmidler i hen-

hold til traktaten (jf. f.eks. den nævnte dom i sagen Krohn mod Kommissionen, præmis 26, og Rettens dom af 15.12.1994, sag T-489/93, Unifruit Hellas mod Kommissionen, Sml. II, s. 1201, præmis 31). Retten bemærker dernæst, at de sagsøgende medlemmer i stævningerne tilstrækkeligt klart har angivet, hvorfor de finder, at de betingelser, som kræves opfyldt for at yde erstatning for det tab, som de påstår at have lidt, er opfyldt, således at stævningerne — for deres vedkommende — opfylder de i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), opstillede krav.

70 Hvad angår Kommissionens anbringende om, at sagsøgerne ikke har udtømt de nationale retsmidler, bemærker Retten, at et erstatningssøgsmål kun må afvises af denne grund, såfremt de personer, som hævder at være påført et tab på grund af retsakter fra Fællesskabets institutioner, er sikret en effektiv retsbeskyttelse ved de nationale retsmidler (jf. f.eks. Domstolens dom af 30.5.1989, sag 20/88, Roquette frères mod Kommissionen, Sml. s. 1553, præmis 15).

71 Dette er ikke tilfældet i denne sag, eftersom den ulovlighed, der hævdes at være erstatningsbegrundende, ikke hidrører fra et nationalt organ, men fra en fællesskabsinstitution. De tab, som eventuelt måtte være en følge af, at de nederlandske myndigheder havde gennemført fællesskabsbestemmelserne, må derfor tilskrives Fællesskabet (jf. f.eks. den nævnte dom i sagen Krohn mod Kommissionen, præmis 18 og 19, og Domstolens dom af 19.5.1992, forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3061, præmis 9).

72 Da Fællesskabets retsinstanser i medfør af traktatens artikel 215 har enekompetence til at tilkende erstatning for tab, der forvoldes af fællesskabsinstitutionerne (Domstolens dom af 27.9.1988, forenede sager 106/87-120/87, Asteris m.fl. mod Grækenland m.fl., Sml. s. 5515, præmis 14, og af 13.3.1992, sag C-282/90, Vreugdenhil mod Kommissionen, Sml. I, s. 1937, præmis 14), kan nationale retsmidler ipso facto ikke sikre sagsøgerne en effektiv beskyttelse af deres rettigheder. Følge-

lig kan Kommissionens anbringende om, at de nationale retsmidler ikke er udtømt, ikke tages til følge.

73 Desuden har sagsøgerne under retsmødet redegjort for, at den — i øvrigt allerede afsluttede — sag, som de havde anlagt mod de nederlandske myndigheder, ikke vedrørte beslutning 93/128 og 93/177, men den måde, hvorpå myndighederne havde gennemført beslutning 93/243. Der består således ikke i dette tilfælde under nogen omstændigheder risiko for, at sagsøgerne opnår erstatning to gange for det samme.

74 Af de anførte grunde kan de erstatningspåstande, som er fremsat af de sagsøgende foreningers medlemmer, antages til realitetsbehandling.

Spørgsmålet om, hvorvidt de erstatningspåstande, som er fremsat af de sagsøgende foreninger, skal antages til realitetsbehandling

75 Retten bemærker, at stævningen i henhold til procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), skal indeholde en angivelse af søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. For at opfylde disse krav må en stævning med påstand om erstatning af tab, der er forårsaget af en fællesskabsinstitution, indeholde de elementer, som bl.a. gør det muligt at klarlægge det tab, som sagsøgeren påstår at have lidt, samt tabets karakter og størrelse. I øvrigt er overholdelsen af nævnte artikel 44, stk. 1, litra c), en ufravigelig procesforudsætning, som Retten ex officio til enhver tid kan efterprøve i medfør af procesreglementets artikel 113 (jf. Rettens dom af 10.7.1990, sag T-64/89, Automec mod Kommissionen, Sml. II, s. 367, præmis 73 og 74).

76 Retten konstaterer, at de sagsøgende foreninger i de to stævninger ikke er fremkommet med noget, som vedrører det tab, som de hævder at have lidt på grund af

de omtvistede beslutninger; alle oplysninger og angivelser om tabet vedrører de øvrige sagsøgere.

77 Desuden konstaterer Retten, at de sagsøgende foreninger hverken har godtgjort eller søgt at påberåbe sig, at de gør et erstatningskrav gældende, som de har fået overdraget af andre (jf. Domstolens dom af 4.10.1979, sag 238/78, Ireks-Arkady mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 2955, præmis 5).

78 Under disse omstændigheder må de af de sagsøgende foreninger fremsatte erstatningspåstande afvises.

Spørgsmålet om, hvorvidt de erstatningspåstande, der er fremsat af de sagsøgende foreningers medlemmer, skal tages til følge

A — *Indledende bemærkninger*

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

80 Ifølge Domstolens og Rettens faste praksis kan Fællesskabet kun ifalde ansvar uden for kontrakt, 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 adfærd og det tab, der hævdes at være lidt (jf. f.eks. Domstolens dom af 17.12.1981, forenede sager 197/80-200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m.fl. mod Rådet og Kom-

missionen, Sml. s. 3211, præmis 18; Rettens dom af 18.9.1995, sag T-168/94, Blackspur m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2627, præmis 38).

81 Hvad angår den første betingelse, hvorefter der skal foreligge en retsstridig adfærd, har Domstolen fastslået, at Fællesskabet, når der er tale om generelle retsakter, bl.a. af økonomisk-politisk karakter, kun kan ifalde ansvar, såfremt der foreligger en krænkelse af en trinhøjere retsregel til beskyttelsen af private. Hvis institutionen har udstedt retsakten under udøvelsen af en vid skønsbeføjelse, kræves det desuden — for at Fællesskabet kan ifalde erstatningsansvar — at overtrædelsen er tilstrækkeligt kvalificeret, dvs. at den er åbenbar og grov (jf. f.eks. Domstolens dom af 2.12.1971, sag 5/71, Schöppenstedt mod Rådet, Sml. s. 275, org. ref.: Rec. s. 975, præmis 11, og af 25.5.1978, forenede sager 83/76 og 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209, præmis 6).

82 Det må derfor først undersøges, om de omtvistede beslutninger er generelle retsakter, og dernæst — i bekræftende fald — om Kommissionen har vedtaget beslutningerne under udøvelse af en vid skønsbeføjelse.

B — *Spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede beslutninger er generelle retsakter*

Parternes argumenter

83 Kommissionen har anført, at de omtvistede beslutninger er generelle retsakter. Den har bl.a. fremhævet, at beslutningerne har generel rækkevidde, og at de finder anvendelse på objektivt beskrevne situationer og har retsvirkninger for abstrakt afgrænsede, generelle personkategorier.

84 Indledningsvis har sagsøgerne hertil anført, at det ikke i denne sag drejer sig om forordninger eller direktiver, der har karakter af generelle retsakter i traktatens artikel 189's forstand, men om individuelle beslutninger. Efter sagsøgernes opfattelse følger heraf, at beslutningerne ikke er almengyldige, men udelukkende er rettet til de to individualiserede adressater, nemlig Nederlandene og Italien. Desuden har sagsøgerne bestridt, at beslutningerne finder anvendelse på objektivt beskrevne situationer, fordi de ikke på nogen måde beskriver en situation, men blot pålægger de to adressater konkrete forpligtelser.

85 Sagsøgerne har ligeledes anført, at de omtvistede beslutningers bindende retsvirkninger over for sagsøgerne ikke hidrører fra selve beslutningerne, men fra de foranstaltninger, som de nederlandske myndigheder har truffet for at gennemføre beslutningerne, således bl.a. det forhold, at myndighederne har nægtet at udstede de nødvendige eksportcertifikater. I øvrigt har sagsøgerne fremhævet, at disse gennemførelsesforanstaltninger på ingen måde har betydning for, om erstatningssøgsmålene bør admitteres, eftersom beslutningerne ikke har overladt nogen skøn til de nederlandske myndigheder.

Rettens bemærkninger

86 Retten bemærker indledningsvis, at efter fast retspraksis bestemmes en retsakts karakter ikke af dens ydre form, men af, om den omhandlede retsakt er almengyldig eller ej (jf. f.eks. den nævnte dom i sagen Zuckerfabrik Watenstedt mod Rådet, s. 532, org. ref.: Rec. s. 604, og Domstolens dom af 5.5.1977, sag 101/76, Koninklijke Scholten Honig mod Rådet og Kommissionen, Sml. 797, præmis 7 og 9).

87 Retten konstaterer i den forbindelse, at Nederlandene og Italien i medfør af artikel 1 i beslutning 93/128 er forpligtet til i den periode, hvor beslutningen gælder, ikke at sende levende svin til andre medlemsstater. Det er rigtigt, at beslutningen i forhold til disse to medlemsstater har retsvirkninger som individuel retsakt. Imidlertid har beslutningen i forhold til sagsøgerne samme virkning som en almengyldig rets-

akt på samme måde som f.eks. en forordning, som forbyder eksportører i Nederlandene og i Italien at eksportere levende svin til andre medlemsstater. Beslutning 93/128 er således en retsakt, der i forhold til den abstrakte kategori, som sagsøgerne tilhører, er almengyldig og derfor i forhold til dem af generel karakter.

88 Hvad dernæst angår beslutning 93/177 bemærker Retten, at denne beslutning bl.a. opregner en række betingelser, som eksportører af levende svin fra Italien og Nederlandene til de andre medlemsstater skal opfylde (jf. beslutningens artikel 1). Disse betingelser er anført i generelle og abstrakte vendinger og har retsvirkninger for personkategorier, som defineres generelt og abstrakt. Følgelig finder Retten, at beslutning 93/177 er almengyldig og derfor har karakter af en generel retsakt.

C — *Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen har vedtaget de omtvistede beslutninger under udøvelsen af en vid skønsbeføjelse*

Parternes argumenter

89 Sagsøgerne har anført, at de beføjelser, som tillægges Kommissionen i direktiv 90/425, særlig i artikel 10, stk. 3, ikke giver institutionen et vidt skøn. De har derfor gjort gældende, at Kommissionen ikke har vedtaget de omtvistede beslutninger under udøvelsen af en vid skønsbeføjelse.

90 Kommissionen har gjort gældende, at den har vedtaget de omtvistede beslutninger under udøvelsen af en vid skønsbeføjelse. Institutionen har i denne henseende anført, at den regulering, direktiv 90/425 indgår i, tillægger Kommissionen en sådan beføjelse, som også må omfatte de beslutninger, som træffes til gennemførelse af direktivets bestemmelser.

Rettens bemærkninger

91 Retten konstaterer indledningsvis, at de omtvistede beslutninger, når henses dels til, at direktiv 90/425, med hjemmel i hvilket de omtvistede beslutninger er blevet vedtaget, henviser til traktatens artikel 43, dels til selve deres indhold, indgår i den fælles landbrugspolitik, hvor fællesskabsinstitutionerne sædvanligvis må tilkendes en vidtgående skønsfrihed under hensyn til de opgaver, der er overladt institutionerne ved traktaten (jf. f.eks. Domstolens dom af 11.3.1987, sag 27/85, Vandemoortele mod Kommissionen, Sml. s. 1129, præmis 31).

92 Retten bemærker dernæst hvad nærmere angår beslutning 93/128, at den er vedtaget med hjemmel i artikel 10, stk. 3, i direktiv 90/425. Denne artikel bestemmer, at »hvis Kommissionen ikke er blevet informeret om disse foranstaltninger, eller hvis den finder de trufne foranstaltninger utilstrækkelige, kan den ... træffe beskyttelsesforanstaltninger ...«. Retten finder, at det af udtrykkene »finder« og navnlig »kan« klart fremgår, at Kommissionen har et vidt skøn, når den vedtager en beslutning med hjemmel i denne artikel.

93 Hvad nærmere angår beslutning 93/177, bemærker Retten indledningsvis, at denne beslutning er vedtaget med hjemmel i artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425. Skønt det fremgår af beslutningens anden henvisning i den nederlandske version, at beslutningen er vedtaget med hjemmel i direktivets artikel 10, stk. 3, fremgår det nemlig klart af alle de andre sproglige versioner, samt af henvisningen i beslutningen til høringen af Den Stående Veterinærkomité, at der i den nederlandske version er tale om en skrivefejl, og at beslutningen i virkeligheden er vedtaget med hjemmel i artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425.

94 Retten konstaterer dernæst, at artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425 bestemmer, at »Kommissionen ... efter fremgangsmåden i artikel 17 [træffer] de nødvendige foranstaltninger ...«. Den omhandlede procedure kræver, at Den Stående Veterinærko-

mité udtaler sig om de foranstaltninger, som Kommissionen foreslår. Kommissionen kan kun træffe foranstaltningerne, såfremt komitéens udtalelse er positiv. Såfremt udtalelsen er negativ, skal Kommissionen forelægge Rådet foranstaltningerne.

95 Retten bemærker, at den i artikel 17 i direktiv 90/425 beskrevne procedure ganske vist indebærer en vis indskrænkning af Kommissionens skønsbeføjelse, når institutionen vil træffe foranstaltninger med hjemmel i artikel 10, stk. 4. Når imidlertid navnlig henses til, at Kommissionen har initiativretten, at den som første instans kan fastlægge foranstaltningernes indhold og karakter, og at der ikke i artikel 10, stk. 4, fastsættes nogen anden betingelse for Kommissionens udøvelse af sin beføjelse, finder Retten, at Kommissionen ligeledes har et vidt skøn, når den skal vedtage en beslutning med hjemmel i artiklen.

96 Det følger af det anførte, at de omtvistede beslutninger i forhold til sagsøgerne er generelle retsakter, som Kommissionen har udstedt under udøvelsen af et vidt skøn. Følgelig kan Fællesskabet kun ifalde ansvar for det tab, som sagsøgerne påstår at have lidt på grund af de omtvistede beslutninger, såfremt Kommissionen åbenbart og groft har tilsidesat en trinhøjere retsregel til beskyttelse af borgerne.

97 Det må herefter først undersøges, om der blandt de regler, som sagsøgerne påstår, at Kommissionen har tilsidesat, findes trinhøjere retsregler til beskyttelse af private. Det er dernæst nødvendigt at undersøge, om Kommissionen åbenbart og groft har tilsidesat en eller flere af disse regler, da den vedtog de omtvistede beslutninger.

D — *Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger trinhøjere retsregler til beskyttelse af private*

Indledende bemærkninger

98 Sagsøgerne har påberåbt sig seks identiske anbringender i de to sager til støtte for, at de omtvistede beslutninger er ulovlige. Det første anbringende vedrører en overtrædelse af artikel 10, stk. 3, i direktiv 90/425, det andet en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, det tredje magtfordrejning, det fjerde en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, det femte en tilsidesættelse af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning og endelig det sjette en tilsidesættelse af retten til kontradiktion. Desuden har sagsøgerne i sag T-484/93 fremført et syvende anbringende om overtrædelse af traktatens artikel 190.

Parternes argumenter

99 Parterne har i deres skriftlige indlæg bl.a. diskuteret spørgsmålet om, hvorvidt artikel 10, stk. 3, i direktiv 90/425 er en trinhøjere retsregel til beskyttelse af private.

100 Sagsøgerne har givet udtryk for den opfattelse, at bestemmelsen tillige yder private visse garantier. Til støtte herfor har de henvist til den nævnte dom i sagen Sofrimport mod Kommissionen (præmis 26).

101 Kommissionen har fremført, at artikel 10, stk. 3, i direktiv 90/425 ikke indeholder garantier til beskyttelse af private, men udelukkende fordeler beføjelserne mellem medlemsstaterne og Fællesskabet. Institutionen har bemærket, at det fremgår af den nævnte dom i sagen Vreugdenhil mod Kommissionen (præmis 20 og 21), at en sådan kompetencebestemmelse ikke er en trinhøjere retsregel, og at en tilsidesættelse af denne bestemmelse derfor ikke kan medføre, at Fællesskabet ifalder ansvar i dette tilfælde.

Rettens bemærkninger

102 Retten konstaterer, at følgende anbringender alle vedrører overtrædelse af en trinhøjere retsregel til beskyttelse af private:

— anbringendet om tilsidesættelse proportionalitetsprincippet (jf. f.eks. Domstolens dom af 13.11.1973, forenede sager 63/72-69/72, Werhahn m.fl. mod Rådet, Sml. s. 1229, præmis 14-28, navnlig præmis 18, og den nævnte dom i sagen Unifruit Hellas mod Kommissionen, præmis 42)

— anbringendet om magtfordrejning (jf. f.eks. Domstolens dom af 6.6.1990, sag C-119/88, AERPO m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2189, præmis 19, og den nævnte dom i sagen Unifruit Hellas mod Kommissionen, præmis 40)

— anbringendet om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet (jf. f.eks. Domstolens dom af 4.10.1979, forenede sager 64/76 og 113/76, 167/78 og 239/78, 27/79, 28/79 og 45/79, Dumortier frères m.fl. mod Rådet, Sml. s. 3091, præmis 11; Rettens dom af 27.6.1991, sag T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter mod Kommissionen, Sml. II, s. 279, præmis 92)

— anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (se f.eks. de nævnte domme i sagen Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, præmis 15, og i sagen Unifruit Hellas mod Kommissionen, præmis 42)

— anbringendet om tilsidesættelse af retten til kontradiktion (se hertil Domstolens dom af 29.6.1994, sag C-135/92, Fiskano mod Kommissionen, Sml. I, s. 2885, præmis 39 og 40).

103 Hvad dernæst angår artikel 10, stk. 3, i direktiv 90/425 finder Retten, at denne artikel kun kan betragtes som en trinhøjere retsregel til beskyttelse af private, for så vidt som det bestemmes, at beskyttelsesforanstaltninger kan træffes »med hensyn til dyrene ... fra det epizootiramte område eller fra en bestemt bedrift, et bestemt center eller organ«. Retten bemærker, at dette er et udtryk for proportionalitetsprincippet, som allerede udgør et særskilt anbringende (jf. præmis 102).

104 Hvad endelig angår anbringendet om de omtvistede beslutningers begrundelse bemærker Retten, at begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190 ifølge Domstolens og Rettens faste praksis ikke er en trinhøjere retsregel til beskyttelse af private (jf. Domstolens dom af 15.9.1982, sag 106/81, Kind mod EØF, Sml. s. 2885, præmis 14, den nævnte dom i sagen AERPO m.fl. mod Kommissionen, præmis 20, og den nævnte dom i sagen Unifruit Hellas mod Kommissionen, præmis 41). Retten vil følgelig ikke tage stilling til, hvorvidt dette anbringende skal tages til følge, da det ikke kan føre til, at Fællesskabet ifalder ansvar uden for kontraktforhold.

E — *Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen åbenbart og groft har tilsidesat en trinhøjere retsregel til beskyttelse af private, da den vedtog de omtvistede beslutninger*

Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

Parternes argumenter

105 Sagsøgerne har anført, at beslutning 93/128 og 93/177 er blevet vedtaget i strid med proportionalitetsprincippet, sådan som dette fremgår af traktatens artikel 30-36 og er blevet fastlagt i retspraksis (Domstolens dom af 18.9.1986, sag 116/82, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 2519, præmis 21). Til støtte herfor har sagsøgerne

principalt gjort gældende, at beslutningerne ikke opfylder betingelsen om at være nødvendige, og subsidiært, at de deri trufne foranstaltninger går videre end nødvendigt med henblik på at nå det tilsigtede mål.

106 Sagsøgerne har for det første om nødvendighedsbetingelsen anført, at Kommissionen ikke har godtgjort eller dog sandsynliggjort, at det var nødvendigt at træffe foranstaltninger, som skulle finde anvendelse overalt i Nederlandene. Sagsøgerne har henvist til artikel 10, stk. 3, i direktiv 90/425, hvorefter beskyttelsesforanstaltninger kun kan træffes bl.a. for et område, som er ramt af en epizooti. Sagsøgerne har understreget, at de levende svin, hvori der var blevet fundet virus, kom fra opsamlingscentret i Oirschot, og har gjort gældende, at der ikke var nogen grund til at antage, at hele det nederlandske område var ramt af en epizooti.

107 Dernæst har sagsøgerne gjort gældende, at nødvendighedsbetingelsen ikke er opfyldt, eftersom der i Nederlandene ikke var blevet fastslået noget som helst udbrud af sygdommen. Sagsøgerne har i denne forbindelse anført, at sygdommens inkubationstid er på få dage, og at det følgelig er muligt, at svinene er blevet smittet i Italien, dvs. i løbet af den periode på 2-3 dage, hvor de afventede slagtningen i Nola (Italien). Sagsøgerne har desuden fremhævet, at Kommissionen, før den vedtog de omtvistede beslutninger, ikke gennemførte nogen undersøgelse med henblik på at finde smittekilden.

108 Sagsøgerne har ligeledes anført, at det ikke var nødvendigt at vedtage de omtvistede beslutninger, fordi man ikke havde udtømt muligheden for at træffe nationale foranstaltninger. Endelig er det sagsøgernes opfattelse, at det fremgår af de omtvistede beslutningers tilblivelseshistorie, at de ikke var nødvendige. Selve det forhold, at Kommissionen erstattede beslutning 93/128 med beslutning 93/177, som derpå i det mindste for en stor dels vedkommende blev tilbagekaldt ved beslutning 93/243, viser ifølge sagsøgerne, at det ikke var nødvendigt at vedtage disse beslutninger.

109 Subsidiært har sagsøgerne gjort gældende, at det fremgår af retspraksis (jf. bl.a. den nævnte dom i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 21), at de foranstaltninger, der træffes i henhold til retsakter fra Fællesskabets institutioner, ikke må gå videre end nødvendigt for at gennemføre det tilsigtede mål. De har anført, at selv om de omtvistede beslutninger måtte opfylde nødvendighedsbetingelsen, hvilket bestrides, opfylder de under alle omstændigheder ikke denne anden betingelse. Heraf følger efter sagsøgernes opfattelse, at Kommissionen ved at vedtage beslutningerne har tilsidesat proportionalitetsprincippet.

110 Kommissionen har anerkendt, at et indgreb med hjemmel i artikel 10, stk. 3 og 4, i direktiv 90/425 skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og derfor skal være nødvendigt og stå i rimeligt forhold til det tilsigtede mål. Institutionen har imidlertid anført, at de i denne sag bestridte beslutninger opfylder disse to betingelser.

111 Kommissionen har hertil indledningsvis bemærket, at Fællesskabet inden for den fælles landbrugspolitik har en vidt skøn, som i øvrigt ikke blot omfatter indholdet og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold (Domstolens dom af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 25).

112 Kommissionen har gjort gældende, at det var nødvendigt at træffe beslutning 93/128 som følge af den skrivelse, de italienske myndigheder fremsendte til Kommissionen den 19. februar 1993. Efter Kommissionens opfattelse gav denne skrivelse grundlag for at slutte, at smittestedet befandt sig i Nederlandene (på en eller flere bedrifter eller i opsamlingscentret i Oirschot), i transportmidlet eller i Italien (i slagteriet i Nola).

113 Kommissionen har dernæst understreget, at den, da beslutningerne blev vedtaget, havde al mulig grund til at være overordentlig påpasselig, eftersom man såvel i Nederlandene som i Italien havde dårlige erfaringer med bekæmpelsen af sygdom-

men. Efter hvad Kommissionen har oplyst, var sygdommen således i udbrud i Nederlandene i fem måneder i 1992, mens den var endemisk i Italien.

114 Kommissionen har desuden anført, at der på grund af det store antal levende svin, der eksporteres fra Nederlandene til andre medlemsstater, bestod en betragtelig risiko for, at sygdommen, hvis den virkelig fandtes i Nederlandene, ville sprede sig til andre medlemsstater, hvilket ifølge Kommissionen krævede, at institutionen reagerede hurtigt. I øvrigt har Kommissionen anført, at man på grund af sagens hastende karakter ikke kunne afvente mere udførlige undersøgelsesresultater, og at Kommissionen derfor måtte træffe foranstaltningerne på baggrund af formodninger.

115 Kommissionen har anført, at beslutning 93/128 under disse omstændigheder opfylder nødvendighedsbetingelsen.

116 Kommissionen har med hensyn til det nødvendige i at træffe beslutning 93/177, som bygger på beslutning 93/128, forklaret, at Kommissionen endnu ikke nøjagtigt vidste, hvor oprindelsen til smitten befandt sig, da denne beslutning blev vedtaget. Kommissionen har i øvrigt bestridt sagsøgernes argumentation om, at vedtagelsen af beslutning 93/177 var udtryk for, at beslutning 93/128 ikke var nødvendig. Den sagsøgte institution kunne nemlig kun træffe de mindre indgribende foranstaltninger i beslutning 93/177, fordi den havde haft tilstrækkelig tid til at vedtage denne beslutning, hvilket ikke var tilfældet, da den vedtog beslutning 93/128.

117 Over for påstanden om, at beslutning 93/128 ikke står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål, har Kommissionen gjort gældende, at der måtte udstedes et forbud gældende overalt i Nederlandene, dels fordi det på det tidspunkt var vanskeligt at fastlægge sygdommens oprindelsessted nøjagtigt, og dels fordi det var muligt, at sygdommen allerede havde spredt sig inden for Nederlandene. Kommissionen har

desuden anført, at der ikke var effektive alternativer på grund af sagens hastende karakter, og når hensås til den tid, som de nationale myndigheder skulle bruge til at forberede de nødvendige gennemførselsforanstaltninger.

118 Kommissionen har bestridt sagsøgernes argument om, at beslutning 93/177 ikke står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål. Institutionen har desuden anført, at sagsøgerne — ved at tage afstand fra beslutning 93/177 — netop modsætter sig et kontrolsystem, som de selv har foreslået i deres skrivelse af 9. marts 1993 i stedet for de foranstaltninger, der blev truffet ved beslutning 93/128.

Rettens bemærkninger

— Indledende bemærkninger

119 Retten bemærker, at proportionalitetsprincippet i Domstolens og Rettens faste praksis anerkendes som en af fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. I medfør af dette princip skal de foranstaltninger, som træffes i henhold til retsakter fra Fællesskabets institutioner, være egnede til at gennemføre det tilsigtede mål og ikke gå videre end nødvendigt i dette øjemed (jf. f.eks. Domstolens dom af 14.1.1987, sag 281/84, Zuckerfabrik Bedburg m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 49, præmis 36, og den nævnte dom i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 21). Desuden kræves i medfør af proportionalitetsprincippet, at såfremt der er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. f.eks. Domstolens dom af 16.10.1991, sag C-24/90, Werner Faust, Sml. I, s. 4905, præmis 12; Rettens dom af 26.10.1993, forenede sager T-6/92 og T-52/92, Reinarz mod Kommissionen, Sml. II, s. 1047, præmis 111).

120 Hvad angår den retlige prøvelse af de anførte betingelser, må det imidlertid præciseres, at fællesskabslovgiver som ovenfor anført (præmis 91) på landbrugspolitikkens område har en skønsfrihed, der modsvarer det politiske ansvar, som er tillagt

ved traktatens artikel 40-43. Det følger heraf, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. Domstolens dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 22, og af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 14). Der skal desuden foreligge en fejl af så alvorlig karakter, at institutionens adfærd kan betegnes som grænsende til vilkårlighed, for at proportionalitetsprincippet anses for åbenbart og groft tilsidesat, således at Fællesskabet i et sådant tilfælde kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold (jf. Domstolens dom af 5.12.1979, forenede sager 116/77 og 124/77, Amylum og Tunnel Refineries mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3497, præmis 19).

121 Der må i lyset af disse grundsætninger tages stilling til om Kommissionen åbenbart og groft har tilsidesat proportionalitetsprincippet, da den vedtog de omtvistede beslutninger.

— Beslutning 93/128

122 Retten bemærker for det første, at Kommissionen har handlet, efter at det var blevet konstateret, at en farlig sygdom var brudt ud, nemlig smitsom blæreudslæt hos svin, og at Kommissionen vedtog beslutning 93/128 med henblik på at beskytte menneskers og dyrs sundhed. Retten finder, at Kommissionen herved har taget hensyn til en afgørende offentlig interesse (jf. ligeledes den nævnte dom i sagen Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, præmis 21).

123 For det andet bemærker Retten, at beslutning 93/128 forbyder eksport af levende svin såvel fra Nederlandene som fra Italien til andre medlemsstater, og at oprindelsen til smitsom blæreudslæt hos svin faktisk i henhold til den videnskabelige rapport, som sagsøgerne har fremlagt som bilag 11 til stævningerne, kunne befinde sig

enten i Nederlandene (i opsamlingscentret i Oirschot) eller i Italien (i slagteriet i Nola). Retten bemærker desuden, at sagsøgerne under retsmødet har bekræftet, at det ikke på det relevante tidspunkt var udelukket, at levende svin, som oprindelig befandt sig i et opsamlingscenter, dernæst blev overført til et andet center, således at sygdommen ville kunne spredes inden for landets grænser, hvis smittekilden befandt sig i Oirschot.

124 For det tredje bemærker Retten, at Nederlandene, således som det også bekræftes af sagsøgerne, er en betydelig eksportør af levende svin. Ifølge de af sagsøgerne fremlagte statistikker har antallet af slagtesvin (»vleesvarkens«) og antallet af pattegrise (»biggen«), der er eksporteres fra Nederlandene til andre medlemsstater, såvel i 1992 som i 1993 været på over 2 mio. enheder, således at Nederlandene er blandt de mest betydningsfulde eksportører af levende svin i Fællesskabet. Kommissionen har derfor med rette taget hensyn til, at sygdommen — hvis smittekilden virkelig befandt sig i Nederlandene — let ville kunne spredes til andre medlemsstater, såfremt ingen foranstaltninger blev truffet.

125 For det fjerde finder Retten, at Kommissionen med rette under retsmødet har fremhævet, at der bestod en risiko for, at andre medlemsstater handlede på egen hånd og vedtog egne foranstaltninger, hvorved der ville opstå en situation, hvor samhandelen mellem medlemsstater ville kunne lide langt større skade, såfremt Kommissionen ikke vedtog strenge forholdsregler med henblik på at bekæmpe sygdomsspredningen.

126 For det femte fastslår Retten, at der forelå tvingende omstændigheder, som bevirkede, at Kommissionen måtte reagere hurtigt. Dette medførte, at Kommissionen måtte vedtage foranstaltninger, som let kunne gennemføres, uden at det var nødvendigt med en alt for lang forberedelsestid.

127 For det sjette bemærker Retten endelig, at beslutning 93/128 har haft en relativt begrænset gyldighedsperiode, nemlig fire uger, således at de ulemper, som beslutningen forårsagede, også var relativt begrænsede.

128 På denne baggrund finder Retten, at Kommissionen ikke, da den vedtog beslutning 93/128, har overskredet grænserne for det, hvad der var nødvendigt for at opnå det med beslutningen tilsigtede mål, i det mindste ikke på en måde, som grænsede til det vilkårlige. Heraf følger, at beslutning 93/128 ikke er i strid med proportionalitetsprincippet og under alle omstændigheder ikke åbenbart og groft.

— Beslutning 93/177

129 Retten bemærker for det første, at beslutning 93/177 ikke kategorisk forbyder eksport fra Nederlandene (og fra Italien) til andre medlemsstater, således som beslutning 93/128, men opstiller visse betingelser for denne eksport. Som det fremgår af de af sagsøgerne fremlagte statistikker (replikkens bilag 3, 4 og 5), har eksporten af levende svin fra Nederlandene til andre medlemsstater rent faktisk i denne beslutnings gyldighedsperiode været stigende og er på nogle uger nået op på det tidligere niveau.

130 Retten bemærker dernæst, at de foranstaltninger, som er gennemført ved beslutning 93/177, er blevet godkendt af Den Stående Veterinærkomité, og at beslutningens mest betydningsfulde bestemmelser, nemlig de i artikel 1 anførte, har haft en relativt begrænset gyldighedsperiode, nemlig fra fem til seks uger.

131 Under disse omstændigheder finder Retten, at Kommissionen ved at vedtage beslutning 93/177 ikke har tilsidesat proportionalitetsprincippet, og så meget desto mindre åbenbart og groft.

Anbringendet om magtfordrejning

Parternes argumenter

132 Sagsøgerne — som har anført, at såvel eksportforbuddet i beslutning 93/128 som eksportrestriktionerne i beslutning 93/177 er overordentlig velegnede midler til på én gang at gøre en ende på Nederlandenes førende stilling inden for eksport af levende svin til andre medlemsstater og at beskytte andre medlemsstaters indenlandske produktion — har i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen ved at vedtage disse beslutninger har gjort sig skyldig i magtfordrejning.

133 Kommissionen har henvist til præmis 24 i den nævnte dom i Fedesa-sagen og har gjort gældende, at sagsøgernes antagelse savner ethvert grundlag.

Rettens bemærkninger

134 Det fremgår af fast retspraksis, at en fællesskabsretsakt kun er behæftet med magtfordrejning, hvis det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier må antages, at den er truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre mål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder (jf. f.eks. Domstolens dom af 21.2.1984, forenede sager 140/82, 146/82, 221/82 og 226/82, Walzstahl-Vereinigung og Thyssen mod Kommissionen, Sml. s. 951, præmis 27, og den nævnte dom i Fedesa-sagen, præmis 24).

135 Retten bemærker, at sagsøgerne i deres skriftlige indlæg ikke har fremført noget objektivt, relevant og samstemmende forhold, som kan godtgøre, at Kommissionen har vedtaget de omtvistede beslutninger for at forfølge andre mål end dem, der er

angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der er særlig fastsat ved traktaten. Heraf følger, at anbringendet om magtfordrejning ikke kan tages til følge.

Anbringendet om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

Parternes argumenter

136 Sagsøgerne har anført, at Kommissionen ved at vedtage de omtvistede beslutninger har tilsidesat lighedsprincippet i traktatens artikel 40, stk. 3, sådan som dette bl.a. er blevet fortolket i Domstolens dom af 12. april 1984, sag 281/82, Unifrex mod Kommissionen og Rådet (Sml. s. 1969, præmis 30).

137 Til støtte for dette anbringende har sagsøgerne for det første anført, at det fremgår af tredje betragtning til beslutning 93/128, at beslutningen bl.a. blev vedtaget, fordi »virus [fra smitsom blæreudslæt hos svin] er blevet isoleret, og der er fundet antistoffer mod nævnte virus i svin, der er blevet sendt fra Nederlandene til Italien«. De har dernæst anført, at det forhold, at der er fundet antistoffer, og at virusset er isoleret, ikke gør det muligt at stedfæste smittekilden.

138 Sagsøgerne har i denne forbindelse gjort gældende, at det fremgår af de prøver, som er udtaget i Brescia, at der fra den 2. september 1992 til den 15. februar 1993 atter blev fundet antistoffer mod sygdommen navnlig i svin fra Belgien (242), og dernæst — med de største tal først — i svin fra Nederlandene (90), fra Tyskland (34) og fra Frankrig (32). Sagsøgerne har fremhævet, at selv om der er fundet antistoffer i svin fra Nederlandene, bl.a. i september og i oktober 1992, var antallet af de i januar 1993 konstaterede tilfælde ringe, mens intet tilfælde blev konstateret i februar 1993.

139 Under disse omstændigheder har Kommissionen, efter sagsøgernes opfattelse, ved kun at træffe forholdsregler i forhold til Nederlandene behandlet denne medlemsstat anderledes end de øvrige og dermed tilsidesat ligebehandlingsprincippet.

140 Kommissionen har anført, at der i Italien kun var blevet fundet virus på svin fra Nederlandene, og at denne omstændighed allerede i sig selv udgør en objektiv forskel, der kan begrunde, at Nederlandene og Italien behandles anderledes end de øvrige medlemsstater.

Rettens bemærkninger

141 Det fremgår af retspraksis, at ligebehandlingsprincippet kræver, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. f.eks. den nævnte dom i sagen Unifrex mod Kommissionen og Rådet, præmis 30).

142 Retten konstater, at Kommissionen i det konkrete tilfælde har truffet forholdsregler over for Nederlandene og Italien, fordi der i Italien var fundet *virus* fra smitsom blæreudslæt hos svin på levende svin, der var afsendt fra Nederlandene, mens der kun var konstateret *antistoffer* mod denne virus i levende svin fra andre medlemsstater. Der er enighed mellem parterne om, at fund af antistoffer ikke er tilstrækkeligt til at godtgøre, om dyrene er smittede med sygdommen eller ej, fordi der kan foreligge »falsk seropositivitet«. Derimod er fund af virus bevis på, at dyrene er smittede med sygdommen. Retten finder derfor, således som Kommissionen også med rette har gjort gældende, at en forskellig behandling af på den ene side Nederlandene og Italien og på den anden side de andre medlemsstater er objektivt begrundet. Følgelig kan anbringendet om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet ikke tages til følge.

Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Parternes argumenter

143 Sagsøgerne har anført, at det fremgår af den nævnte dom i sagen Zuckerfabrik Bedburg m.fl. mod Kommissionen, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er tilsidesat, og at Fællesskabet ifalder ansvar, hvis en fællesskabsforanstaltning træffes 1) uden at der foreligger modstående og tvingende almene hensyn, 2) med øjeblikkelig virkning og uden varsel, 3) således, at foranstaltningen ikke kunne forudses af en omhyggelig erhvervsdrivende og 4) uden rimelige overgangsforanstaltninger.

144 Sagsøgerne har anført, at disse fire betingelser er opfyldt i dette tilfælde, således at Kommissionen ved at vedtage de omtvistede beslutninger har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Hvad nærmere angår de modstående og tvingende almene hensyn har sagsøgerne anført, at et sådant hensyn på baggrund af den nævnte dom i sagen Sofrimport mod Kommissionen (præmis 26-29) ikke foreligger i dette tilfælde.

145 Kommissionen har heroverfor anført, at den nævnte dom i sagen Zuckerfabrik Bedburg m.fl. mod Kommissionen ikke kan påberåbes i denne sag, eftersom Zuckerfabrik Bedburg-sagen vedrørte en ændring i de monetære udligningsbeløb, og det således drejede sig om en faktisk situation, der er forskellig fra den her foreliggende.

146 Kommissionen finder desuden, at kampen mod spredning af smitsom blærepest hos svin i høj grad er et tvingende alment hensyn, og at enhver, som driver handel med dyr, må regne med, at de offentlige myndigheder kan træffe foranstaltninger med henblik på at bekæmpe sygdomme hos dyrene, og at disse foranstaltninger kan medføre tab for ham.

147 Kommissionen har desuden anført, at den nævnte dom i Sofrimport-sagen ikke er relevant for denne sag, fordi den vedrørte en lovgivning, der udtrykkelig fastslog, at der skulle tages hensyn til en bestemt kategori af berørte, mens direktiv 90/425 og navnlig artikel 10, stk. 3, ikke indeholder tilsvarende bestemmelser.

Rettens bemærkninger

148 Det fremgår af retspraksis, at muligheden for at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning står åben for enhver erhvervsdrivende, hos hvem en institution har givet anledning til begrundede forhåbninger. Imidlertid kan de erhvervsdrivende 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). Såfremt en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende kan påregne, at der gennemføres en fællesskabsforanstaltning, der kan påvirke hans interesser, kan han ikke påberåbe sig dette princip, når foranstaltningen gennemføres (jf. f.eks. Domstolens dom af 11.3.1987, sag 265/85, Van den Bergh en Jurgens mod Kommissionen, Sml. s. 1155, præmis 44, og den nævnte dom i sagen Unifruit Hellas mod Kommissionen, præmis 51).

149 Retten bemærker, at sagsøgerne i dette tilfælde ikke har godtgjort, at Kommissionen havde givet anledning til begrundede forhåbninger om, at institutionen ikke ville træffe beskyttelsesforanstaltninger som de i denne sag omtvistede. Retten finder desuden, at Kommissionens vide skønsfrihed på området satte denne i stand til at foretage ændringer i den eksisterende situation, hvis det var nødvendigt, således at de erhvervsdrivende ikke kunne nære en berettiget forventning om, at denne situation blev opretholdt. Retten finder desuden, at en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende bør kunne forudse, at Kommissionen, når der som i det foreliggende tilfælde konstateres virus fra en sygdom, som er omfattet af direktiv 90/425,

på dyr, der afsendes fra én medlemsstat til en anden medlemsstat, i medfør af artikel 10, stk. 3 og 4, i direktiv 90/425 kan finde anledning til at træffe beskyttelsesforanstaltninger som de i sagen foreliggende.

150 Det følger heraf, at anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kan tages til følge.

Anbringendet om tilsidesættelse af retten til kontradiktion

Parternes argumenter

151 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen ved at vedtage de omtvistede beslutninger har tilsidesat princippet om, at fællesskabsinstitutionerne — før de udsteder en bebyrdende retsakt — skal give de berørte mulighed for at fremkomme med deres synspunkter og på passende vis begrunde retsakten på dette punkt (den nævnte dom i sagen Technische Universität München, præmis 13 og 14; Domstolens dom af 10.7.1986, sag 234/84, Belgien mod Kommissionen, Sml. s. 2263, præmis 27, og af 12.2.1992, forenede sager C-48/90 og C-66/90, Nederlandene m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 565, præmis 45).

152 Kommissionen har for det første anført, at Italien og Nederlandene var blevet opfordret til at udveksle synspunkter med Kommissionen, og at den sidstnævnte medlemsstat rent faktisk kom til orde under mødet den 26. februar 1993. Den sagsøgte institution har dernæst anført, at der ikke efter Kommissionens opfattelse i fællesskabsretten gælder en almindelig grundsætning, hvorefter de berørte skal høres, før en fællesskabsforanstaltning træffes. Ifølge Kommissionen fremgår det af den nævnte dom i sagen Belgien mod Kommissionen (præmis 27), at den pågældende kun skal høres, når der indledes en administrativ procedure mod ham. Da dette ikke har været tilfældet, er det den sagsøgte institutions opfattelse, at den ikke var forpligtet til at høre sagsøgerne.

153 Kommissionen har desuden anført, at sagsøgerne kræver, at fællesskabsinstitutionerne, før de træffer politiske beslutninger som de omhandlede foranstaltninger, hører de berørte erhvervsgrene. Såfremt der bestod en sådan forpligtelse, ville — ifølge Kommissionen — udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt fællesskabsinstitutionerne, blive fuldstændigt lammede, hvilket ikke vil kunne accepteres.

Rettens bemærkninger

154 Med hensyn til dette anbringende er det tilstrækkeligt at fastslå, at Kommissionen ikke var forpligtet til at høre sagsøgerne, før den vedtog de omtvistede beslutninger, således som det også er blevet fastslået i forbindelse med undersøgelsen af sagens formalitet (jf. præmis 55, 56 og 57). Allerede af den grund kan anbringendet om tilsidesættelse af retten til kontradiktion ikke tages til følge.

F — *Afsluttende bemærkninger*

155 Det følger af det ovenfor anførte, at sagsøgerne ikke har kunnet godtgøre, at Kommissionen ved at vedtage de omtvistede beslutninger åbenbart og groft har tilsidesat en trinhøjere retsregel til beskyttelse af private. Da den første betingelse for, at Fællesskabet kan ifalde ansvar, nemlig at der foreligger en retsstridig adfærd fra en institution, således ikke er opfyldt, må de nævnte erstatningspåstande forkastes, uden at der er grund til at undersøge, om de øvrige betingelser for, at Fællesskabet kan ifalde ansvar, er opfyldt.

156 Heraf følger, at sagsøgte i det hele må frifindes.

Sagens omkostninger

157 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgerne har tabt sagerne og bør derfor ifølge Kommissionens påstand dømmes til at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

1) Kommissionen frifindes.

2) Sagsøgerne betaler sagsomkostningerne.

Briët Bellamy Azizi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. december 1995.

H. Jung C.P. Briët

Justitssekretær Fungerende afdelingsformand