

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (tredje avdelningen)
den 13 december 1995 *

I de förenade målen T-481/93 och T-484/93,

Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens, sammanslutning enligt nederländsk rätt, Roosendaal (Nederländerna), samt de fysiska och juridiska personer som är medlemmar i denna sammanslutning och vars namn finns på listan som biläggs denna dom,

och

Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee, sammanslutning enligt nederländsk rätt, Roosendaal (Nederländerna), samt de fysiska och juridiska personer som är medlemmar i denna sammanslutning och vars namn finns på listan som biläggs denna dom,

företrädta av Inne Cath, advokat i Haag, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Lambert Dupong, 14, rue des Bains,

sökande,

* Rättegångsspråk: nederländska.

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Thomas van Rijn, vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av Tom Ottervanger, advokat i Rotterdam, och Harold Nyssens, advokat i Bryssel, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

angående en talan dels om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 93/128/EEG av den 26 februari 1993 och kommissionens beslut 93/177/EEG av den 26 mars 1993, båda om vissa skyddsåtgärder mot smittsam swine vesicular disease i Nederländerna och Italien (EGT nr L 50, s. 29 och EGT nr L 74, s. 88), dels en begäran om skadestånd,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

sammansatt av C.P. Briët, tillförordnad ordförande, C.W. Bellamy samt J. Azizi, domare,

justitiesekreterare: B. Pastor, byrådirektör,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 11 juli 1995,

följande

Dom

Sammanhang

- 1 Den aktuella tvisten har samband med bekämpningen av spridningen av "swine vesicular disease" i medlemsstaterna. Även om denna sjukdom inte är farlig för djuren förs en intensiv bekämpning av den inom gemenskapen på grund av dess kliniska likhet med mul-och klövsjuka, en mycket smittsam sjukdom som oftast leder till att de insjuknade djuren dör.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Genom rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 införs ett system för veterinärkontroller och zootekniska kontroller avseende handeln inom gemenskapen med vissa levande djur och produkter med hänsyn till genomförandet av den gemensamma marknaden (EGT nr L 224, s. 29, nedan kallat "direktiv 90/425" [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]). De djur som omfattas av direktiv 90/425 är bland andra levande svin.
- 3 Syftet med direktiv 90/425 är att avskaffa veterinärkontrollerna vid gränserna inom gemenskapen och ersätta dem med dels kontroller som utförs i den medlemsstat som är avsändare, dels icke-diskriminerande kontroller genom stickprover som utförs i den mottagande medlemsstaten.

- 4 I artiklarna 8 och 9 i direktiv 90/425 anges de åtgärder som de mottagande och avsändande medlemsstaterna är skyldiga att vidta om en medlemsstats behöriga myndigheter vid en kontroll — antingen på destinationsorten eller under transporten — konstaterar förekomsten av smittämnen som orsakar sjukdomar av samma typ som swine vesicular disease.
- 5 I artikel 10 i direktiv 90/425 anges de förebyggande åtgärder och skyddsåtgärder som kan antas i ett sådant fall. Punkterna 3 och 4 i denna artikel är av särskild betydelse för den föreliggande tvisten. Artikel 10.3 lyder enligt följande:

”Om kommissionen inte har informerats om de åtgärder som vidtagits eller om den anser åtgärderna otillräckliga, kan kommissionen i samarbete med den berörda medlemsstaten besluta om skyddsåtgärder avseende djur ... från det epizootidrabade området eller från en angiven anläggning, ett angivet centrum eller organ i avvaktan på att Ständiga veterinärkommittén skall sammanträda. Dessa beslut skall så snart som möjligt underställas Ständiga veterinärkommittén för att godkännas, ändras eller upphävas i enlighet med förfarandet i artikel 17”.

- 6 Artikel 10.4 i direktiv 90/425 lyder som följer:

”Under alla omständigheter låter kommissionen snarast Ständiga veterinärkommittén undersöka situationen. Kommissionen antar i enlighet med förfarandet i artikel 17 nödvändiga beslut avseende de i artikel 1 åsyftade djuren ... Kommissionen följer situationens utveckling och ändrar eller upphäver fattade beslut i enlighet med samma förfarande mot bakgrund av denna utveckling.”

7 I artikel 2 i direktiv 90/425 definieras begreppet "anläggning" som en jordbruks-egendom där djuren hålls och vanligen föds upp samt begreppet "centrum eller organ" som de företag som framställer, lagrar, behandlar eller hanterar produkter som härrör från de i direktivet åsyftade djuren.

Bakgrund

8 Den 19 februari 1993 sände de italienska myndigheterna en skrivelse per telefax till kommissionen och till Nederländernas ambassad i Rom, i vilken de meddelade att Zooprofylaktiska institutet i Brescia (Italien) hade isolerat ett swine vesicular disease-virus i tio prover tagna i mjälte och njurar från levande svin som sänts den 22 januari 1993 från Oirschot (Nederländerna) till Italien. I skrivelsen framhöll de italienska myndigheterna att denna information vidarebefordrades "i syfte att underlätta en undersökning av smittan i den anläggning varifrån den berörda sändningen kom".

9 Som en följd av denna skrivelse kallade kommissionen de italienska och nederländska veterinära myndigheterna till ett möte som skulle hållas i Bryssel den 26 februari 1993. De italienska myndigheterna hörsammade inte kallelsen utan det var endast de nederländska myndigheterna som vid detta tillfälle informerades om att kommissionen samma dag avsåg att fatta beslut om förbud mot export av levande svin från Nederländerna och från Italien. De nederländska myndigheterna meddelade att de var emot det planerade beslutet.

10 Samma kväll den 26 februari 1993 antog kommissionen beslut 93/128/EEG om vissa skyddsåtgärder avseende swine vesicular disease i Nederländerna och Italien (EGT nr L 50, s. 29, nedan kallat "beslut 93/128" [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]).

- 11 Det framgår av det första övervägandet i beslut 93/128 att detta beslut grundas på artikel 10.3 i direktiv 90/425. I de övriga övervägandena anges bl. a. att det under år 1992 uppstod vissa smitthärdar med swine vesicular disease i Nederländerna och Italien, att sjukdomsvirus isolerats och att antikroppar mot detta virus upptäckts i svin som sänts från Nederländerna till Italien, att sjukdomen sedan år 1991 är endemisk i Italien, att kommissionen har sänt experter till Nederländerna och Italien för att undersöka situationen och att svin som kommer från Nederländerna och Italien skulle kunna utsätta djur i andra medlemsstater för fara med tanke på handeln med levande svin.
- 12 I artikel 1 i beslut 93/128 föreskrivs att varken Nederländerna eller Italien får "exportera levande svin från sitt territorium till andra medlemsstater". I artikel 2 föreskrivs att "[m]edlemsstaterna skall ändra de åtgärder de tillämpar på handelsutbytet för att bringa dem i överensstämmelse med detta beslut". I artikel 3 anges att "[d]etta beslut gäller till den 1 april 1993". Slutligen enligt artikel 4 är "[d]etta beslut ... riktat till medlemsstaterna".
- 13 Den 3 mars 1993 sände advokaten som företräder Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens (föreningen för exportörer av levande svin, nedan kallad "VELV") en skrivelse till kommissionen i vilken han ifrågasatte om beslut 93/128 var lagenligt och förklarade att kommissionen skulle hållas ansvarig för de skador som detta beslut skulle komma att orsaka.
- 14 Ständiga veterinärkommittén sammanträdde den 4 mars 1993. Enligt kommissionen anslöt sig representanterna för de åtta medlemsstaterna vid detta sammanträde till det beslut som kommissionen antagit.
- 15 Den 9 mars 1993 sände VELV:s advokat en andra skrivelse till kommissionen i vilken han bland annat förklarade att beslut 93/128 var en oproportionerlig åtgärd, eftersom det enligt honom var möjligt att uppnå samma resultat med mindre ingripande åtgärder såsom exportkontroller.

- 16 Den 10 och 11 mars 1993, den 16 och 17 mars 1993 samt den 22 mars 1993 sammanträdde ånyo Ständiga veterinärkommittén för att diskutera kommissionens förslag till åtgärder för att ersätta exportförbuden. Vid sammanträdet den 22 mars 1993 avgav kommittén ett positivt utlåtande om de tre föreslagna besluten.
- 17 Kommissionen antog de tre besluten den 26 mars 1993. Det rör sig om beslut 93/177/EEG om vissa skyddsåtgärder avseende swine vesicular disease i Nederländerna och Italien (EGT nr L 74, s. 88, nedan kallat "beslut 93/177"), beslut 93/178/EEG om vissa skyddsåtgärder avseende swine vesicular disease (EGT nr L 74, s. 91) och beslut 93/179/EEG om upphävande av beslut 93/128 (EGT nr L 74, s. 93, nedan kallat "beslut 93/179" [vid översättningen fanns inget av dessa beslut att tillgå i svensk version]).
- 18 I beslut 93/177, som riktas till medlemsstaterna, uppräknas ett visst antal villkor som skall vara uppfyllda vid transport av levande svin från Italien och från Nederländerna till andra medlemsstater samt de kriterier som skall iakttas vid uppsamlingsplatserna. I den andra beaktandemeningen i beslutet nämns i den nederländska versionen att beslutet grundas på artikel 10.3 i direktiv 90/425, medan det i samma beaktandemening i andra språkversioner anges att beslutet grundar sig på artikel 10.4 i direktivet.
- 19 Genom beslut 93/243/EEG av den 30 april 1993 om ändring av beslut 93/177 (EGT nr L 110, s. 41, nedan kallat "beslut 93/243"), har kommissionen bestämt att vissa åtgärder i beslut 93/177 med omedelbar verkan inte längre är tillämpliga, medan andra åtgärder i beslut 93/177 inte är tillämpliga från den 6 maj 1993.

Förfarandet

- 20 Genom ansökan, inkommen till domstolens kansli den 10 maj 1993, har sökandena VEVL och Nederlände Bond van Waaghouders van Levend Vee (Det nederländska förbundet för boskapsdrift, nedan kallad "NBWLIV"), samt de fysiska och juridiska personer som är medlemmar i dessa sammanslutningar och vars namn finns på listan som biläggs denna dom, väckt talan om ogiltigförklaring av beslut 93/128 i enlighet med artikel 173 i fördraget samt skadeståndstalan grundad på artiklarna 178 och 215 andra stycket i fördraget, i syfte att erhålla ersättning för de skador som sökandena anser sig ha åsamkats på grund av detta beslut.
- 21 Genom ansökan, inkommen till domstolens kansli den 1 juni 1993, har sökandena väckt talan om ogiltigförklaring av beslut 93/177 i enlighet med artikel 173 i fördraget samt väckt skadeståndstalan grundad på artiklarna 178 och 215 andra stycket i fördraget, i syfte att erhålla ersättning för de skador som sökandena anser sig ha åsamkats på grund av detta beslut.
- 22 Genom beslut av den 27 september 1993 har domstolen hänskjutit målet till förstainstansrätten med tillämpning av artikel 4 i rådets beslut 93/350/Euratom, EKSG, EEG av den 8 juni 1993 med ändring av beslut 88/591/EKSG, EEG, Euratom om upprättande av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (EGT nr L 144, s. 21). Förstainstansrättens kansli registrerade de två akterna under målnummer T-481/93 respektive T-484/93.
- 23 Genom beslut av den 29 maj 1995 beslutade förstainstansrätten (tredje avdelningen) att med tillämpning av artikel 50 i rättegångsreglerna förena de två målen med avseende på det muntliga förfarandet och domen.

- 24 Efter referentens rapport beslöt förstainstansrätten att inleda den muntliga förhandlingen utan föregående åtgärder för bevisupptagning. Parterna har utvecklat sin talan och svarat på förstainstansrättens frågor vid det offentliga sammanträdet den 11 juli 1995.

Parternas yrkanden

- 25 I mål T-481/93 har sökandena yrkat att förstainstansrätten skall

— uppta talan till sakprövning, och

— om talan upptas till sakprövning, ogiltigförklara beslut 93/128 i sin helhet eller till viss del,

— förplikta kommissionen att fullt ut ersätta de skador som sökandena åsamkats eller kommer att åsamkas som en följd av de åtgärder som påbjudits i beslut 93/128 — dessa skador kommer att närmare anges av sökandena — eller åtminstone det skadestånd som förstainstansrätten anser skäligt med tillägg av den i Nederländerna gällande räntan beräknad enligt följande:

— för VELV och dess medlemmar: från den 3 mars 1993, det vill säga den dag som kommissionen delgavs skrivelsen av samma datum till den dag då full betalning har erlagts;

— för NBWLV och dess medlemmar: från den dag då talan väcktes till den dag då full betalning har erlagts,

— besluta om de kompletterande åtgärder som förstainstansrätten finner lämpliga,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

26 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— förklara att talan om ogiltigförklaring inte kan upptas till sakprövning eller ogilla den,

— ogilla skadeståndstalan,

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna i denna instans.

27 I mål T-484/93 har sökandena yrkat att förstainstansrätten skall

— uppta talan till sakprövning, och

— om talan upptas till sakprövning, ogiltigförklara beslut 93/177 i sin helhet eller till viss del,

— förplikta kommissionen att fullt ut ersätta de skador som sökandena åsamkats eller kommer att åsamkas som en följd av de åtgärder som påbjudits i beslut 93/177 — dessa skador kommer att närmare bestämmas av sökandena — eller

åtminstone det skadestånd som förstainstansrätten anser skäligt med tillägg av den i Nederländerna gällande räntan beräknad från den dag talan väcktes till den dag då full betalning erlagts,

- besluta om de kompletterande åtgärder som förstainstansrätten finner lämpliga,
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

28 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

- förklara att talan om ogiltigförklaring inte kan upptas till sakprövning eller ogilla den,
- avvisa skadeståndstalan,
- förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna i denna instans.

Talans upptagande till sakprövning

A — *Upptagande till sakprövning av yrkandena om ogiltigförklaring*

Parternas argument

29 Sökandena har hävdat att yrkandena om ogiltigförklaring kan tas upp till sakprövning även om de omtvistade besluten inte är riktade till dem, eftersom besluten

ändå berör dem direkt och personligen i enlighet med den då gällande artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget.

- 30 Sökandena anser att besluten berör dem direkt, eftersom exportförbudet i beslut 93/128 och de åtgärder som påbjuds i beslut 93/177 var omedelbart verkställiga på sätt som avses i domstolens dom av den 1 juli 1965, Toepfer mot kommissionen (106/63 och 107/63, Rec. s. 525, 533).
- 31 Sökandena anser att de omtvistade besluten berör dem personligen av tre skäl.
- 32 För det första har de påpekat att deras antal och identitet var kända redan innan besluten antogs, vilket var en omständighet som ledde till att domstolen i den ovannämnda domen Toepfer mot kommissionen ansåg att sökanden i fråga var personligen berörd.
- 33 För det andra har sökandena hänvisat till sin medverkan i det förfarande som ledde till antagandet av de omtvistade besluten. De har redogjort för vilken roll de haft eller som de enligt dem själva borde ha haft i antagandeförfarandet.
- 34 Vad gäller beslut 93/128 har sökandena åberopat domstolens dom av den 21 november 1991, Technische Universität München (C-269/90, Rec. s. I-5469, punkt 14), som stöd för att kommissionen handlade felaktigt när den vägrade sökandena att framföra sin mening före antagandet av beslutet. De anser därför att de skall ha möjligheten att genom direkt talan underställa detta besluts giltighet förstainstansrättens prövning.

- 35 Vad gäller beslut 93/177 har sökandena med stöd av domstolens dom av den 28 januari 1986, Cofaz m. fl. mot kommissionen (169/84, Rec. s. 391, punkt 24) erinrat om att de direkt efter det att kommissionen hade antagit beslut 93/128 klagade över detta och vid flera tillfällen begärde att kommissionen skulle ta klart definierade alternativa åtgärder under övervägande. Sökandena anser därför att de har spelat en aktiv roll i samband med antagandet av beslut 93/177.
- 36 För det tredje har sökandena slutligen i sin replik gjort gällande att på samma sätt som i domstolens dom av den 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki m. fl. mot kommissionen (11/82, Rec. s. 207, punkterna 19 och 31), har det genom de omtvistade besluten blivit helt eller delvis omöjligt att verkställa de avtal om anskaffning och om leveranser som hade ingåtts innan besluten antogs. Sökandena har erbjudit sig att lämna information om dessa avtal.
- 37 Sökandena har påstått att de två sammanslutningar som ingår bland de sökande är direkt och personligen berörda av de omtvistade besluten i egenskap av förhandlare som skall tillvarata i sina medlemmars intresse, såsom var fallet med Landbouwschap i domstolens dom av den 2 februari 1988, Van der Kooy m. fl. mot kommissionen (67/85, 68/85 och 70/85, Rec. s. 219, punkt 17—25, i synnerhet punkt 21). För övrigt har sökandena anmärkt att det framgår av den ovan nämnda domen i målet Technische Universität München att endast den omständigheten att kommissionen inte velat ta del av dessa sammanslutningars mening inte utgör ett hinder mot tillämpning i föreliggande fall av den princip som fastställs i domen i målet Van der Kooy mot kommissionen.
- 38 Kommissionen har påpekat att de omtvistade besluten har en generell räckvidd på så sätt att de berör sökandena på grund av att de objektivt sett är exportörer och verksamma på marknaderna på samma sätt som alla andra ekonomiska aktörer som faktiskt eller potentiellt befinner sig i en liknande situation (domstolens dom av

den 14 juli 1983, Spijker mot kommissionen, 231/82, Rec. s. 2559, punkt 9, och beslut av den 21 juni 1993, Van Parijs m. fl. mot rådet och kommissionen, C-257/93, Rec. s. I-3335, punkt 12). Kommissionen anser därför att besluten inte berör sökandena personligen och att yrkandena om ogiltigförklaring således inte skall tas upp till sakprövning.

- 39 Kommissionen har understrukit att den omständigheten att de omtvistade rättsakterna är beslut och inte förordningar inte förtar deras generella beskaffenhet, eftersom rättsaktens form är utan betydelse för dess beskaffenhet i enlighet med domstolens dom av den 11 juli 1968, Zuckerfabrik Watenstedt mot rådet (6/68, Rec. s. 595, 604). För övrigt har kommissionen understrukit att de ifrågasatta beslutens generella beskaffenhet även framgår av den omständigheten att de är riktade till samtliga medlemsstater och inte endast till Nederländerna och Italien.
- 40 Kommissionen har även framfört att det framgår av domstolens dom av den 18 januari 1979, Usines de Beauport mot rådet (103/78—109/78, Rec. s. 17, punkterna 15 och 16), att de begränsningar av territoriell beskaffenhet som gäller tillämpningsområdet för en av gemenskapens rättsakter inte påverkar dess normativa beskaffenhet. Vidare har kommissionen hävdad att en rättsakts generella beskaffenhet inte heller påverkas av en begränsning av dess varaktighet i enlighet med den ovannämnda domen i målet Zuckerfabrik Watenstedt mot rådet (s. 605).
- 41 Vad gäller sökandenas argument att deras antal och identitet redan var kända innan besluten antogs har kommissionen påpekat att det framgår av domstolens dom av den 26 april 1988, Asteris m. fl. och Grekland mot kommissionen (97/86, 193/86, 99/86 och 215/86, Rec. s. 2181, punkt 13), att en rättsakts generella räckvidd och dess karaktär av föreskrift inte påverkas av möjligheten att bestämma antalet eller till och med identiteten av de rättssubjekt som rättsakten vid ett visst tillfälle är tillämplig på, om det kan konstateras att den tillämpas utifrån ett objektivt rätts- eller sakförhållande som anges i rättsakten och som sammanhänger med dennas syfte.

- 42 Kommissionen har påstått att det var felaktigt av sökandena att åberopa den ovan nämnda domen i målet Cofaz m. fl. mot kommissionen, eftersom detta mål gällde statligt stöd som är ett område där enskilda uttryckligen tillförsäkras vissa rättigheter, vilket inte gäller i detta fall.
- 43 Beträffande ovannämnda dom i målet Piraiki-Patraiki m. fl. mot kommissionen har kommissionen gjort gällande att bedömningen av besluten inte påverkas av att sökandena påstår sig ha ingått leveransavtal innan antagandet av de omtvistade besluten, eftersom intresset av ett hälsoskydd för svin kräver åtgärder som är omedelbart tillämpliga.
- 44 Kommissionen har vidare gjort gällande att i vilket fall är de sammanslutningar som förekommer bland de sökande inte direkt och personligen berörda. Enligt kommissionen befinner sig dessa sammanslutningar i en annan situation än den som Landbouwschap befann sig i i det ovan nämnda målet Van der Kooy m. fl. mot kommissionen, vilket innebär att domstolens rättspraxis är tillämplig, enligt vilken en talan väckt av sammanslutningar som befinner sig i en situation som den i det aktuella fallet inte kan tas upp till sakprövning (domstolens beslut av den 11 juli 1979, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays mot kommissionen, 60/79, Rec. s. 2429, 2432).
- 45 Slutligen har kommissionen hävdat att yrkandena om ogiltigförklaring inte kan tas upp till sakprövning av den anledningen att sökandena inte längre har intresse av att få de omtvistade besluten ogiltigförklarade. Enligt kommissionen hade nämligen beslut 93/128 upphävts genom beslut 93/179 innan talan väcktes i mål T-481/93, medan beslut 93/177 till stor del hade upphävts genom beslut 93/243 — bland annat de punkter som ifrågasatts av sökandena — innan talan väcktes i mål T-484/93.

Förstainstansrättens bedömning

Om intresset av att föra talan

- 46 Förstainstansrätten anmärker till att börja med att kommissionens upphävande av de omtvistade besluten inte kan jämföras med förstainstansrättens eventuella ogiltigförklaring av dem, eftersom ett upphävande av besluten inte innebär att besluten var rättstridiga. Vidare har ett upphävande av de omtvistade besluten verkan från och med upphävandet, medan en ogiltigförklaring får retroaktiv verkan. Det är endast i det sistnämnda fallet som besluten anses som ogiltiga på sätt som avses i artikel 174 i fördraget.
- 47 Förstainstansrätten påminner vidare om att för det fall en rättsakt ogiltigförklaras är den institution som enligt artikel 176 i fördraget utfärdat akten skyldig att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa domen. Dessa åtgärder avser bland annat att utplåna effekterna av de i domen konstaterade rättstridigheterna. På detta sätt kan den berörda institutionen återställa sökandens situation eller undvika att en likadan rättsakt antas (se förstainstansrättens dom av den 14 september 1995, *Antillean Rice Mills m. fl. mot kommissionen*, T-480/93 och T-483/93, REG s. II-2305, punkterna 59 och 60 samt där angiven rättspraxis).
- 48 Det framgår av det föregående att en ogiltigförklaring av omtvistade beslut i sig kan komma att få rättsliga följder så att sökandenas intresse av att få till stånd en ogiltigförklaring av besluten kvarstår. Därav följer att kommissionens argument, om att yrkandena om ogiltigförklaring inte skulle kunna tas upp till prövning på grund av att sökandena saknar intresse av att få till stånd en ogiltigförklaring av de omtvistade besluten, inte kan godtas.

Upptagande till prövning av de yrkanden om ogiltigförklaring som framförts av de andra sökandena utöver sammanslutningarna

- 49 I artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget (nuvarande artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget) föreskrivs att "[v]arje fysisk och juridisk person får ... föra talan mot ett beslut som ... även om det utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör honom".
- 50 I domstolens och förstainstansrättens rättspraxis har uttalats att även en rättsakt som tillämpas generellt på berörda ekonomiska aktörer under vissa omständigheter kan beröra vissa av dem personligen (domstolens dom av den 16 maj 1991, *Extra-met Industrie mot rådet*, C-358/89, Rec. s. I-2501, punkterna 13 och 14 samt dom av den 18 maj 1994, *Codorniu mot rådet*, C-309/89, Rec. s. I-1853, punkt 19, förstainstansrättens beslut av den 11 januari 1995, *Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori mot rådet*, T-116/94, Rec. s. II-1, punkt 26). I ett sådant fall skulle en rättsakt från gemenskapen således på samma gång ha en normativ beskaffenhet och — i förhållande till vissa berörda ekonomiska aktörer — en beslutsmässig beskaffenhet.
- 51 En fysisk eller juridisk person skulle emellertid kunna påstå sig vara personligen berörd endast om akten i fråga angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som skiljer dem från alla andra personer (domstolens dom av den 15 juli 1963, *Plaumann mot kommissionen*, 25/62, Rec. s. 197, 223, och ovannämnda dom i målet *Codorniu mot rådet*, punkt 20, förstainstansrättens dom av den 27 april 1995, *CCE de Vittel m. fl. mot kommissionen*, T-12/93, REG s. II-1250, punkt 36).
- 52 Följaktligen bör det i detta fall kontrolleras om de sökande utöver sammanslutningarna berörs av de omtvistade besluten på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller om det föreligger en faktisk situation som kännetecknar dem med avseende på besluten i förhållande till alla andra ekonomiska aktörer.

- 53 I detta sammanhang har sökandena för det första hävdade att deras antal och identitet redan var kända innan de omtvistade besluten antogs. Även om det skulle kunna antas att sökandenas påstående är riktigt anser förstainstansrätten i detta avseende att möjligheten att mer eller mindre säkert bestämma antalet eller till och med identiteten av de rättssubjekt på vilka en åtgärd är tillämplig inte i sig är tillräcklig för att dessa subjekt skall anses vara personligen berörda av denna åtgärd (se förstainstansrättens beslut av den 29 juni 1995, *Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli di Torre di Mosto m. fl. mot kommissionen*, T-183/94, REG s. II-1941, punkt 48, samt där angiven rättspraxis).
- 54 Sökandena har i andra hand stött sig på argument om att de har medverkat i det förfarande som ledde fram till antagandet av de omtvistade besluten.
- 55 Förstainstansrätten anför i detta avseende till att börja med att de berörda föreskrifterna — och särskilt direktiv 90/425 — inte innehåller någon bestämmelse om att kommissionen, innan den antar ett beslut grundat på artikel 10.3 eller 10.4 i direktivet, skulle vara skyldig att följa ett förfarande inom vars ram personer från den kategori som sökandena tillhör skulle ha rätt att yttra sig.
- 56 Det framgår inte heller av rättspraxis, och framförallt inte av ovannämnda dom i målet *Technische Universität München*, att kommissionen även i avsaknad av en uttrycklig bestämmelse härom skulle vara skyldig att höra sökandena. Förstainstansrätten påminner om att domstolen i denna begäran om förhandsavgörande skulle uttala sig om giltigheten av ett beslut av kommissionen, enligt vilket en viss typ av mikroskop — såsom det som *Technische Universität München* hade införskaffat — inte kunde importeras tullfritt till gemenskapen, eftersom mikroskop av samma vetenskapliga värde som det mikroskop som hade införskaffats av universitetet och vilka skulle kunna användas i samma syften tillverkades inom gemenskapen. I sin dom uttalade domstolen att universitetet bäst kände till de egenskaper

som mikroskopet i fråga skulle ha med avseende på det planerade arbetet. Domstolen drog härav slutsatsen att universitetet även i avsaknad av en uttrycklig bestämmelse härom hade rätt att yttra sig under det administrativa förfarandet vid kommissionen.

- 57 Förstainstansrätten konstaterar att de särskilda omständigheter som låg bakom målet Technische Universität München saknas i detta fall, så att den bedömning som domstolen gjorde i detta mål och som förstainstansrätten för övrigt tillämpat i sin dom av den 9 november 1995, France-aviation mot kommissionen (T-346/94, REG s. II-2841, punkt 36), inte kan komma i fråga i detta fall. I motsats till vad som var fallet i målet Technische Universität München har kommissionen i den föreliggande tvisten inte fattat de omtvistade besluten för att lösa en fråga som i praktiken särskilt berörde en enda klart utpekad ekonomisk aktör. För övrigt handlar det i detta fall inte om ett sådant ämne att det per definition är bäst känt av sökandena.
- 58 Förstainstansrätten anmärker för övrigt att en skyldighet för kommissionen att låta de ekonomiska aktörer som berörs, som till exempel sökandena, yttra sig före antagandet av sådana beslut som de som har ifrågasatts i detta fall, skulle vara svår att förena med å ena sidan syftet med direktiv 90/425, nämligen skyddet för djurs och människors hälsa, och å andra sidan själva beskaffenheten av skyddsåtgärderna. Dessa vidtas i händelse av nödfall och beslut om dem måste följaktligen kunna antas omedelbart.
- 59 Förstainstansrätten anmärker slutligen att den omständigheten att en person på ett eller annat sätt medverkar i det förfarande som leder till att gemenskapens institutioner antar en rättsakt, bland annat genom att sända skrivelser till den behöriga gemenskapsinstitutionen i vilka en redan antagen rättsakt kritiseras i syfte att påverka beslutets senare tillämpning, inte i sig är av den beskaffenheten att denna person individualiseras (se även förstainstansrättens beslut av den 9 augusti 1995, Greenpeace mot kommissionen, T-585/93, REG s. II-2209, punkt 56).

- 60 Under dessa omständigheter kan sökandenas argument om deras påstådda medverkan i det förfarande som ledde fram till antagandet av de omtvistade besluten inte godtas.
- 61 För det tredje har sökandena hämtat ett argument från ovannämnda dom i målet Piraiki-Patraiki m. fl. mot kommissionen. I detta hänseende anmärker förstainstansrätten att enligt en hädanefter fast rättspraxis är det helt klart att den omständigheten att kommissionen i enlighet med särskilda bestämmelser är skyldig att ta hänsyn till vilka följderna av en rättsakt som den avser att anta blir för vissa enskildas förhållanden individualiserar dessa enskilda personer (se förutom ovannämnda dom i målet Piraiki-Patraiki m. fl. mot kommissionen även domstolens dom av den 26 juni 1990, Sofrimport mot kommissionen, C-152/88, Rec. s. I-2477, punkt 11, samt ovannämnda dom i målet Antillean Rice Mills m. fl. mot kommissionen, punkt 67).
- 62 I det föreliggande fallet innehåller däremot gemenskapslagstiftningen, framför allt direktiv 90/425, ingen bestämmelse enligt vilken kommissionen åläggs att vid antagandet av ett beslut, som de omtvistade besluten, ta hänsyn till vilka följderna av denna rättsakt blir för enskildas förhållanden såsom sökandenas. Av detta följer att inte heller detta argument kan godtas.
- 63 Av det föregående följer att de andra sökandena utöver sammanslutningarna inte har visat att de berörs av de omtvistade besluten på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller att det föreligger en faktisk situation som kännetecknar dem med avseende på besluten i förhållande till alla andra ekonomiska aktörer. Följaktligen är de inte personligen berörda av de omtvistade besluten. Utan att det är nödvändigt att pröva frågan om dessa sökande är direkt berörda av ifrågasvarande beslut kan det således konstateras att de yrkanden om ogiltigförklaring som dessa har framfört inte kan tas upp till sakprövning.

Om upptagande till sakprövning av de yrkanden om ogiltigförklaring som framförts av de sammanslutningar som ingår bland de sökande

- 64 Det framgår av rättspraxis att en talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som väcks av en sammanslutning till vilken rättsakten inte är riktad, kan tas upp till prövning i två situationer. Den första är när sammanslutningen har ett eget intresse av att föra talan, nämligen när dess ställning som förhandlare berörs av den ifrågasatta rättsakten (se till exempel ovannämnda dom i målet Van der Kooy m. fl. mot kommissionen, punkt 17—25). Den andra situationen är den när sammanslutningen vid väckandet av talan inträtt i stället för en eller flera av de medlemmar som den företräder, under förutsättning av att dessa medlemmar själva hade kunnat väcka en talan som skulle tagits upp till prövning (se förstainstansrättens dom av den 6 juli 1995, AITEC m. fl. mot kommissionen, T-447/93, T-448/93 och T-449/93, REG s. II-1974, punkt 60).
- 65 I det föreliggande fallet har dock de sökande sammanslutningarna inte framfört något argument som visar att de har ett eget intresse av att få till stånd en ogiltigförklaring av de ifrågasatta besluten. De har framför allt inte visat att deras ställning som förhandlare berörs. Det har vidare redan avgjorts att talan om ogiltigförklaring som väckts av de andra sökandena utöver sammanslutningarna inte tas upp till prövning (se ovan punkt 49—63). Följaktligen kan inte de yrkanden om ogiltigförklaring som lagts fram av de sökande sammanslutningarna tas upp till prövning på den grunden att dessa sammanslutningar skulle ha inträtt i stället för vissa av deras medlemmar. Av detta följer att deras yrkanden inte tas upp till prövning.
- 66 Av det föregående följer att samtliga yrkanden om ogiltigförklaring skall avvisas.

B — *Upptagande till prövning av yrkandena om skadestånd**Parternas argument*

- 67 Sökandena har gjort gällande att yrkandena om skadestånd, som grundar sig på artiklarna 178 och 215 i fördraget, i enlighet med domstolens dom av den 26 februari 1986, Krohn mot kommissionen (175/84, Rec. s. 753, punkt 26), kan upptas till sakprövning oberoende av frågan om yrkandena om ogiltigförklaring kan upptas till sakprövning. De har vitsordat att upptagandet till sakprövning av en begäran om skadestånd i vissa fall kan bero på om möjligheterna att väcka talan vid nationella domstolar har uttömts. Sökandena har emellertid gjort gällande att detta undantag inte gäller i det föreliggande fallet, eftersom medlemstaterna enligt de omtvistade besluten inte haft något val, i synnerhet inte Nederländerna.
- 68 Kommissionen har anmärkt att besluten 93/128 och 93/177 har genomförts i Nederländerna genom nationella åtgärder och att det framgår av sökandenas inlagor att dessa även har väckt talan mot nederländska myndigheter vid nationella domstolar. Kommissionen anser att dessa interna rättsmedel skall vara uttömda innan en begäran om skadestånd kan inlämnas till gemenskapsdomstolarna. Svaranden har framhållit att de sammanslutningar som ingår bland sökandena i vart fall inte kan bevisa att det föreligger ett personligt intresse i de föreliggande målen och svaranden har gjort gällande att vad gäller dessa sökanden kan yrkandena om skadestånd inte tas upp till prövning.

Förstainstansrättens bedömning

Upptagande till sakprövning av de yrkanden om skadestånd som lagts fram av de andra sökandena utöver sammanslutningarna

- 69 Förstainstansrätten erinrar först och främst om att enligt fast rättspraxis är skadeståndstalan ett självständigt slag av talan som har sin bestämda funktion inom ramen

för det system av olika slag av talan som föreskrivs i fördraget (se till exempel ovannämnda dom i målet Krohn mot kommissionen, punkt 26, och förstainstansrättens dom av den 15 december 1994, Unifruit Hellas mot kommissionen, T-489/93, Rec. s. II-1201, punkt 31). Förstainstansrätten anmärker vidare att de andra sökandena utöver sammanslutningarna i sina ansökningar tillräckligt tydligt har redogjort för varför de anser att de villkor som fordras för att ersättning skall utgå för den skada de anser sig ha åsamkats är uppfyllda, så att ansökningarna enligt deras mening uppfyller kraven i artikel 44.1 c i rättegångsreglerna.

- 70 Vad gäller kommissionens argument att sökandena inte hade uttömt möjligheterna att väcka talan vid nationella domstolar anmärker förstainstansrätten att för att en skadeståndstalan inte skall kunna tas upp till sakprövning av detta skäl måste de nationella talemöjligheterna vara sådana att enskilda, som anser sig ha åsamkats skada på grund av gemenskapsinstitutionernas rättsakter, tillförsäkras ett godtagbart skydd (se till exempel domstolens dom av den 30 maj 1989, Roquette frères mot kommissionen, 20/88, Rec. s. 1553, punkt 15).
- 71 Detta är dock inte fallet här, eftersom den rättstridighet som åberopas i yrkandena om skadestånd inte härrör från ett nationellt organ utan från en gemenskapsinstitution. De skador som eventuellt skulle kunna orsakas av att de nederländska myndigheterna genomför gemenskapsföreskrifter skulle därför tillskrivas gemenskapen (se till exempel ovannämnda dom i målet Krohn mot kommissionen, punkterna 18 och 19, och domstolens dom av den 19 maj 1992, Mulder m. fl. mot rådet och kommissionen, C-104/89 och C-37/90, Rec. s. I-3061, punkt 9).
- 72 Eftersom gemenskapsdomstolarna i enlighet med artikel 215 i fördraget har exklusiv domsrätt när det gäller skadeståndstalan om en skada som har orsakats av gemenskapen (domstolens dom av den 27 september 1988, Asteris m. fl. mot Grekland och EEG, 106/87—120/87, Rec. s. 5515, punkt 14, och domstolens dom av den 13 mars 1992, Vreugdenhil mot kommissionen, C-282/90, Rec. s. I-1937, punkt 14), skulle sökandena genom de nationella möjligheterna att väcka talan i kraft av omständigheterna inte tillförsäkras ett godtagbart skydd för sina rättigheter.

Följaktligen skall kommissionens argument att möjligheterna att väcka talan inför nationell domstol inte har uttömts inte godtas.

- 73 Sökandena har under sammanträdet förklarat att det nationella förfarande som de inledde mot de nederländska myndigheterna, vilket för övrigt redan är avslutat, inte gällde besluten 93/128 och 93/177 utan det sätt på vilket dessa myndigheter hade genomfört beslut 93/243. Det finns följaktligen i detta fall ingen risk för att sökandena skall ersättas två gånger för samma sak.
- 74 I enlighet med det föregående kan de yrkanden om skadestånd som de andra sökandena utöver sammanslutningarna framfört tas upp till sakprövning.

Om upptagande till sakprövning av de yrkanden om skadestånd som framförts av de sammanslutningar som ingår bland de sökande

- 75 Förstainstansrätten anmärker att ansökan enligt artikel 44.1 c i rättegångsreglerna skall innehålla uppgift om föremålet för talan samt en sammanfattning av grunderna för densamma. För att uppfylla dessa krav skall en ansökan om ersättning för skador orsakade av en gemenskapsinstitution innehålla uppgifter som bland annat gör det möjligt att fastställa den skada som den sökande påstår sig ha åsamkats samt beskaffenheten och omfattningen av denna skada. För övrigt hör ett åsidosättande av artikel 44.1 c till de rättegångshinder som förstainstansrätten på eget initiativ kan beakta för att när som helst under förfarandet avvisa talan i enlighet med artikel 113 i rättegångsreglerna (se förstainstansrättens dom av den 10 juli 1990, Automec mot kommissionen, T-64/89, Rec. s. II-367, punkterna 73 och 74).
- 76 Förstainstansrätten konstaterar att de sökande sammanslutningarna inte i någon av de två ansökningarna lämnat uppgifter om den skada som de skulle ha åsamkats på grund av de omtvistade besluten. Alla uppgifter om skadan gäller de andra sökandena.

- 77 Förstainstansrätten konstaterar vidare att de sökande sammanslutningarna inte har visat eller ens åberopat att de utövar en rätt att begära ersättning som överlåtits till dem av andra personer (se domstolens dom av den 4 oktober 1979, Ireks-Arkady mot rådet och kommissionen, 238/78, Rec. s. 2955, punkt 5).
- 78 Mot bakgrund av dessa omständigheter kan det fastställas att de yrkanden om skadestånd som lagts fram av de sammanslutningar som ingår bland de sökande inte kan tas upp till sakprövning.

Om det välgrundade i de yrkanden om skadestånd som framförts av de andra sökandena utöver sammanslutningarna

A — Inledande anmärkningar

- 79 Förstainstansrätten erinrar om att det i artikel 215 andra stycket i fördraget föreskrivs att vad beträffar utomobligatoriskt ansvar skall gemenskapen ersätta skada, som orsakats av dess institutioner under tjänsteutövning, i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar.
- 80 Enligt domstolens och förstainstansrättens fasta rättspraxis uppkommer ett utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen endast om vissa förutsättningar föreligger vad gäller det rättsstridiga beteende som gemenskapsinstitutionen läggs till last, den faktiska förekomsten av en skada samt orsakssambandet mellan det rättsstridiga beteendet och den åberopade skadan (se till exempel domstolens dom av den 17 december 1981, Ludwighshafener Walzmühle m. fl. mot rådet och kommissionen,

197/80—200/80, 243/80, 245/80 och 247/80, Rec. s. 3211, punkt 18, förstainstansrättens dom av den 18 september 1995, Blackspur m. fl. mot rådet och kommissionen, T-168/94, REG s. II-2627, punkt 38).

- 81 Avseende den första förutsättningen beträffande förekomsten av ett rättsstridigt beteende har domstolen uttalat att gemenskapens ansvar för normativa rättsakter — bland annat de som gäller den ekonomiska politiken — endast inträder om en överordnad rättsregel om skydd för enskilda har åsidosatts. Om institutionen vid antagandet av rättsakten haft ett betydande handlingsutrymme krävs det att överträdelsen är uppenbar och allvarlig för att gemenskapen skall bli ansvarig (se till exempel domstolens dom av den 2 december 1971, Schöppenstedt mot rådet, 5/71, Rec. s. 975, punkt 11, och domstolens dom av den 25 maj 1978, HNL m. fl. mot rådet och kommissionen, 83/76 och 94/76, 4/77, 15/77 och 40/77, Rec. s. 1209, punkt 6).
- 82 Inledningsvis skall således prövas om de omtvistade besluten är normativa rättsakter och om så är fallet om kommissionen har haft ett betydande handlingsutrymme vid antagandet av dessa beslut.

B — *Frågan om de omtvistade besluten är normativa rättsakter*

Parternas argument

- 83 Kommissionen anser att de omtvistade besluten är normativa rättsakter och har understrukit att besluten har en generell räckvidd, är tillämpliga på objektiva bestämda förhållanden samt får rättsverkningar för en allmän, abstrakt bestämd personkrets.

- 84 Sökandena har först och främst svarat att det i det ifrågavarande fallet inte gäller förordningar eller direktiv, som i enlighet med artikel 189 i fördraget är av normativ beskaffenhet, utan individuella beslut. Av detta följer enligt sökandena att besluten inte har generell räckvidd utan att de är uteslutande riktade till två individuellt utpekade mottagare, nämligen Nederländerna och Italien. Sökandena har förnekat att besluten gäller objektivt bestämda förhållanden, eftersom de endast innehåller åläggande av konkreta skyldigheter för de två mottagarna utan att något som helst förhållande anges.
- 85 Sökandena har även anmärkt att de bindande rättsverkningar som de omtvistade besluten ger upphov till avseende dem inte härrör från besluten i sig utan från de åtgärder som vidtagits av de nederländska myndigheterna i avsikt att verkställa besluten, nämligen i synnerhet den omständigheten att dessa myndigheter vägrat att utfärda de nödvändiga exporttillstånden. För övrigt har de understrukit att förekomsten av dessa verkställighetsåtgärder inte påverkar frågan om skadeståndstalan kan tas upp till prövning, eftersom besluten inte lämnat de nederländska myndigheterna något handlingsutrymme.

Förstainstansrättens bedömning

- 86 Förstainstansrätten anmärker inledningsvis att det är fast rättspraxis att en rättsakts beskaffenhet inte beror på dess yttre form utan på om rättsakten i fråga har generell räckvidd eller ej (se till exempel ovannämnda dom i målet Zuckerfabrik Watenstedt mot rådet, s. 604, och domstolens dom av den 5 maj 1977, Koninklijke Scholten Honig mot rådet och kommissionen, 101/76, Rec. s. 797, punkterna 7 och 9).
- 87 I detta avseende konstaterar förstainstansrätten att i enlighet med artikel 1 i beslut 93/128 är Nederländerna och Italien skyldiga att under den tid som beslutet är tillämpligt inte sända levande svin till andra medlemsstater. Det är riktigt att beslutet vad beträffar dessa två medlemsstater ger upphov till samma rättsverkningar som en individuell rättsakt. Emellertid ger beslutet vad beträffar sökandena upphov till

samma verkningar som en rättsakt med generell räckvidd, på samma sätt som till exempel om exportörer i Nederländerna och Italien genom en förordning förbjöds att exportera levande svin till andra medlemsstater. Följaktligen är beslut 93/128 en rättsakt som har en generell räckvidd vad beträffar den abstrakta krets som sökandena tillhör och den är således, avseende sökandena, av normativ beskaffenhet.

- 88 När det gäller beslut 93/177 anmärker förstainstansrätten att det i detta beslut uppräknas ett antal villkor för exporten av levande svin som sänds från Italien och Nederländerna till andra medlemsstater (se artikel 1 i beslutet). Dessa villkor är utformade i allmänna och abstrakta ordalag och ger upphov till rättsverkningar för en allmän och abstrakt bestämd personkrets. Följaktligen anser förstainstansrätten att beslut 93/177 har generell räckvidd och att det således är av normativ beskaffenhet.

C — Frågan om kommissionen vid antagandet av de omtvistade besluten haft ett betydande handlingsutrymme

Parternas argument

- 89 Sökandena anser att de befogenheter som tilldelats kommissionen genom direktiv 90/425, särskilt genom artikel 10.3, inte ger kommissionen ett betydande handlingsutrymme. De har följaktligen vidhållit att kommissionen vid antagandet av de omtvistade besluten inte haft ett betydande handlingsutrymme.

- 90 Kommissionen anser att den hade ett betydande handlingsutrymme för att anta besluten. I detta avseende har kommissionen påpekat att den normativa beskaffenheten av direktiv 90/425, enligt vilken kommissionen får ett sådant handlingsutrymme, skall gälla även för de beslut som fattas för att genomföra direktivets bestämmelser.

Förstainstansrättens bedömning

- 91 Förstainstansrätten konstaterar inledningsvis att med hänsyn till dels hänvisningen till artikel 43 i fördraget i direktiv 90/425, på grundval av vilket de omtvistade besluten antagits, dels till de omtvistade beslutens innehåll, framgår det att dessa hör till den gemensamma jordbrukspolitikens område. Detta är ett område där gemenskapens institutioner vanligtvis tillerkänns ett betydande handlingsutrymme med tanke på det ansvar som överlämnas till dessa i fördraget (se till exempel domstolens dom av den 11 mars 1987, Vandemoortele mot kommissionen, 27/85, Rec. s. 1129, punkt 31).
- 92 Förstainstansrätten anmärker vidare med avseende på i synnerhet beslut 93/128 att detta antagits på grundval av artikel 10.3 i direktiv 90/425. I denna artikel föreskrivs att "[o]m kommissionen inte har informerats om de åtgärder som vidtagits eller om den anser åtgärderna otillräckliga kan kommissionen ... besluta om skyddsåtgärder ...". Förstainstansrätten menar att ordet "anser" och i synnerhet ordet "kan" tydligt pekar på att kommissionen förfogar över ett betydande handlingsutrymme för att anta beslut som grundar sig på denna artikel.
- 93 Vad särskilt gäller beslut 93/177 påpekar förstainstansrätten först att detta antagits på grundval av artikel 10.4 i direktiv 90/425. Även om det enligt andra beaktandemeningen i beslutet i den nederländska versionen framstår som om beslutet

antagits på grundval av artikel 10.3 i direktivet framgår det tydligt av alla andra språkversioner samt av hänvisningen i beslutet om samråd med Ständiga veterinärkommittén att det rör sig om ett skrivfel i den nederländska versionen och att beslutet i själva verket antagits på grundval av artikel 10.4 i direktiv 90/425.

- 94 Förstainstansrätten konstaterar vidare att det i artikel 10.4 i direktiv 90/425 föreskrivs att ”kommissionen antar i enlighet med förfarandet i artikel 17 nödvändiga beslut”. I det berörda förfarandet krävs att Ständiga veterinärkommittén lämnar ett yttrande över de beslut som kommissionen föreslår. Kommissionen kan inte anta dessa beslut om inte kommitténs yttrande är positivt. I händelse av ett negativt yttrande skall kommissionen vidarebefordra dessa beslut till rådet.
- 95 Förstainstansrätten anmärker att förfarandet i artikel 17 i direktiv 90/425 i viss utsträckning begränsar kommissionens handlingsutrymme när denna skall anta beslut på grundval av artikel 10.4. Emellertid anser förstainstansrätten att kommissionen likväl förfogar över ett betydande handlingsutrymme för att anta ett beslut på grundval av artikel 10.4, i synnerhet med hänsyn till att det är kommissionen som tar initiativ till dessa beslut och är den som i första hand kan bestämma innehållet i och typen av beslut samt att det i artikel 10.4 inte anges något ytterligare villkor som kommissionen måste följa vid utövandet av sin beslutanderätt.
- 96 Det framgår av det föregående att de omtvistade besluten med avseende på sökandena är normativa rättsakter som kommissionen hade betydande handlingsutrymme för att anta. Följaktligen är gemenskapen inte ansvarig för de skador som sökandena anser sig ha åsamkats på grund av de omtvistade besluten såvida inte kommissionen på ett uppenbart och allvarligt sätt har åsidosatt en överordnad rättsregel om skydd för enskilda.
- 97 I detta skede av bedömningen bör det först efterforskas vilka av de regler som sökandena anser att kommissionen har åsidosatt som är överordnade rättsregler om skydd för enskilda. Det skall vidare prövas om kommissionen genom antagandet av de omtvistade besluten har åsidosatt en eller flera av dessa regler på ett uppenbart och allvarligt sätt.

D — *Frågan om de överordnade rättsreglerna om skydd för enskilda**Inledande anmärkningar*

- 98 I syfte att påvisa de omtvistade beslutens rättsstridighet har sökandena åberopat sex grunder som är likadana i bägge målen. Den första grunden avser ett åsidosättande av artikel 10.3 i direktiv 90/425, den andra ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, den tredje avser behörighetsmissbruk, den fjärde ett åsidosättande av principen om likabehandling, den femte ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar samt slutligen den sjätte ett åsidosättande av rätten att yttra sig. Dessutom har sökandena i mål T-484/93 åberopat en sjunde grund avseende åsidosättande av artikel 190 i fördraget.

Parternas argument

- 99 Parterna har i sina inlagor diskuterat frågan om artikel 10.3 i direktiv 90/425 är en överordnad rättsregel om skydd för enskilda.
- 100 Sökandena anser att det i denna bestämmelse även erbjuds ett skydd för enskilda. Till stöd för denna uppfattning har de hänvisat till den ovan nämnda domen i målet Sofrimport mot kommissionen (punkt 26).
- 101 Kommissionen anser att enskilda genom i artikel 10.3 i direktiv 90/425 inte tillförsäkras ett skydd utan att artikeln endast syftar till en kompetensfördelning mellan medlemsstaterna och gemenskapen. Kommissionen har påpekat att det framgår av ovannämnda dom Vreugdenhil mot kommissionen (punkterna 20 och 21) att en sådan kompetensregel om befogenhet inte utgör en "överordnad rättsregel" och att ett åsidosättande av denna regel inte kan medföra ansvar för gemenskapen i det ifrågavarande fallet.

Förstainstansrättens bedömning

- 102 Förstainstansrätten konstaterar att samtliga följande grunder gäller ett åsidosättande av en överordnad rättsregel om skydd för enskilda:
- grunden avseende ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen (se till exempel domstolens dom av den 13 november 1973, Werhahn m. fl. mot rådet, 63/72—69/72, Rec. s. 1229, punkt 14—28, i synnerhet punkt 18, ovannämnda dom i målet Unifruit Hellas mot kommissionen, punkt 42),
 - grunden avseende maktmissbruk (se till exempel domstolens dom av den 6 juni 1990, AERPO m. fl. mot kommissionen, C-119/88, Rec. s. I-2189, punkt 19, samt ovannämnda dom i målet Unifruit Hellas mot kommissionen, punkt 40),
 - grunden avseende ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen (se till exempel domstolens dom av den 4 oktober 1979, Dumortier frères m. fl. mot rådet, 64/76 och 113/76, 167/78 och 239/78, 27/79, 28/79 och 45/79, Rec. s. 3091, punkt 11, förstainstansrättens dom av den 27 juni 1991, Stahlwerke Peine-Salzgitter mot kommissionen, T-120/89, Rec. s. II-279, punkt 92),
 - grunden avseende ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar (se till exempel ovannämnda dom i målet Mulder m. fl. mot rådet och kommissionen, punkt 15, samt dom i målet Unifruit Hellas mot kommissionen, punkt 42),
 - grunden avseende ett åsidosättande av rätten att yttra sig (se om detta domstolens dom av den 29 juni 1994, Fiskano mot kommissionen, C-135/92, Rec. s. I-2885, punkterna 39 och 40).

- 103 Vad gäller artikel 10.3 i direktiv 90/425 finner förstainstansrätten att denna artikel endast kan anses som en överordnad rättsregel om skydd för enskilda i den mån som det i artikeln anges att skyddsåtgärder kan vidtas "avseende djur ... från det epizootidrabade området eller från en angiven anläggning, ett angivet centrum eller organ". Förstainstansrätten anmärker att det här rör sig om ett uttryck för proportionalitetsprincipen som redan åberopats i en särskild grund (se ovan punkt 102).
- 104 Slutligen vad gäller grunden avseende motivering av de omtvistade besluten anmärker förstainstansrätten att enligt domstolens och förstainstansrättens fasta rättspraxis är skyldigheten att motivera — som föreskrivs i artikel 190 i fördraget — inte en överordnad rättsregel om skydd för enskilda (se domstolens dom av den 15 september 1982, Kind mot EEG, 106/81, Rec. s. 2885, punkt 14, och ovannämnda dom i målet AERPO m. fl. mot kommissionen, punkt 20, samt ovannämnda dom i målet Unifruit Hellas mot kommissionen, punkt 41). Följaktligen kommer förstainstansrätten inte att pröva om denna grund är befogad, eftersom den inte kan medföra att gemenskapen blir utomobligatoriskt ansvarig.

E — Frågan om kommissionen vid antagandet av de omtvistade besluten på ett uppenbart och allvarligt sätt har åsidosatt en överordnad rättsregel om skydd för enskilda

Grunden avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen

Parternas argument

- 105 Sökandena har gjort gällande att besluten 93/128 och 93/177 har antagits i strid med proportionalitetsprincipen såsom denna framgår av artiklarna 30 och 36 i fördraget och såsom den har fastslagits i rättspraxis (domstolens dom av den 18 september 1986, kommissionen mot Tyskland, 116/82, Rec. s. 2519, punkt 21). Till

stöd för detta påstående har sökandena i första hand hävdad att besluten inte uppfyller kravet på nödvändighet och i andra hand att de åtgärder som föreskrivs i besluten inte är de minst ingripande för att uppnå det eftersträvade målet.

- 106 Vad gäller kravet på nödvändighet har sökandena hävdad att kommissionen inte har visat eller ens gjort troligt att det var nödvändigt att vidta åtgärder som var tillämpliga inom hela Nederländernas territorium. De har hänvisat till artikel 10.3 i direktiv 90/425, enligt vilken skyddsåtgärder endast får vidtas med avseende på ett epizootidrabbat område. De har understrukit att de levande svin hos vilka förekomsten av virus har konstaterats, kom från uppsamlingsplatsen i Oirschot och de har gjort gällande att det inte fanns någon anledning att anse hela Nederländernas territorium som ett epizootidrabbat område.
- 107 Sökandena har vidare gjort gällande att kravet på nödvändighet inte är uppfyllt, eftersom sjukdomen överhuvudtaget inte konstaterats i Nederländerna. De har påpekat att sjukdomens inkubationstid endast är några dagar och att det följaktligen är möjligt att smittan skett i Italien, nämligen under den period av två till tre dagar som svinen väntade på slakt i Nola (Italien). Sökandena har framhållit att kommissionen, innan den antog de omtvistade besluten, inte företog någon undersökning för att fastställa smittkällan.
- 108 Sökandena anser också att det inte var nödvändigt att anta de omtvistade besluten, eftersom möjligheterna att vidta nationella åtgärder inte var uttömda. Slutligen framgår avsaknaden av nödvändighet enligt dem av hur de omtvistade besluten uppkom. Själva omständigheten att kommissionen har ersatt beslut 93/128 med beslut 93/177, som i sin tur åtminstone till stor del har upphävts genom beslut 93/243, visar enligt sökandena att antagandet av dessa beslut inte var nödvändigt.

- 109 I andra hand har sökandena framhållit att det framgår av rättspraxis (se i synnerhet ovannämnda dom i målet kommissionen mot Tyskland, punkt 21) att de inskränkningar som åläggs genom gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet. De har framhållit att om de omtvistade besluten uppfyller kravet på nödvändighet, vilket inte är fallet, så uppfyller de i vart fall inte detta villkor. Av detta framgår enligt sökandena att kommissionen har åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att anta dessa beslut.
- 110 Kommissionen har vitsordat att ett ingripande som grundar sig på artikel 10.3 och 10.4 i direktiv 90/425 skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och därmed vara nödvändigt och inte orimligt. Kommissionen anser däremot att de omtvistade besluten i det föreliggande fallet uppfyller dessa två villkor.
- 111 I detta avseende har kommissionen inledningsvis anmärkt att inom området för den gemensamma jordbrukspolitiken har gemenskapen ett stort handlingsutrymme, vilket för övrigt inte uteslutande gäller beskaffenheten och räckvidden av de bestämmelser som skall antas, utan även i viss utsträckning fastställandet av grundläggande uppgifter (domstolens dom av den 29 oktober 1980, Roquette frères mot rådet, 138/79, Rec. s. 3333, punkt 25).
- 112 När det gäller nödvändigheten av beslut 93/128 har kommissionen gjort gällande att den ingrep till följd av en skrivelse som de italienska myndigheterna hade skickat till kommissionen den 19 februari 1993. Enligt kommissionen kunde man av denna skrivelse sluta sig till att smittkällan antingen fanns i Nederländerna (i en eller flera anläggningar eller i uppsamlingscentret i Oirschot), eller i transportmedlet eller i Italien (i slakteriet i Nola).
- 113 Kommissionen har sedan understrukit att vid tiden för antagandet av besluten hade den all anledning att vara särskilt vaksam mot bakgrund av de dåliga erfarenheterna

från bekämpningen av sjukdomen i såväl Nederländerna som Italien. Enligt kommissionen härjade sjukdomen i Nederländerna under fem månader år 1992 medan den var endemisk i Italien.

- 114 Vidare har kommissionen framhållit att på grund av det stora antal levande svin som exporteras från Nederländerna till andra medlemsstater fanns det, om sjukdomen verkligen fanns i Nederländerna, en stor risk för att denna skulle sprida sig till andra medlemsstater och det var därför enligt kommissionen nödvändigt att reagera snabbt. Kommissionen har för övrigt påpekat att den inte kunde invänta resultaten av mer grundliga undersökningar på grund av att fallet var brådskande och att den därmed var tvungen att vidta åtgärder på grundval av antaganden.
- 115 Kommissionen har gjort gällande att beslut 93/128 under dessa omständigheter uppfyller kravet på nödvändighet.
- 116 Vad gäller nödvändigheten av beslut 93/177, som bygger på beslut 93/128, har kommissionen förklarat att den vid tiden för antagandet av detta beslut inte med säkerhet kände till var smittkällan fanns. Kommissionen har vänt sig mot sökandenas påstående att antagandet av beslut 93/177 visar att beslut 93/128 inte var nödvändigt. I själva verket kunde de mindre inskränkande åtgärder som föreskrivs i beslut 93/177 vidtas endast eftersom svaranden hade tillräckligt med tid för att anta detta beslut, vilket inte hade varit fallet före antagandet av beslut 93/128.
- 117 Vad gäller den orimliga karaktären av beslut 93/128 har kommissionen framhållit att det var nödvändigt att införa ett förbud inom hela Nederländernas territorium dels därför att det vid den tidpunkten var svårt att säkert avgöra sjukdomens ursprung, dels därför att det var möjligt att sjukdomen redan hade spridit sig inom Nederländerna. Kommissionen har vidare påpekat att på grund av att fallet var

brådskande och med hänsyn till den tid som nationella myndigheter behöver för att förbereda nödvändiga verkställighetsåtgärder fanns det ingen effektiv alternativ lösning att tillgå.

- 118 Vad gäller beslut 93/177 har kommissionen bestridit sökandenas påstående om att detta beslut är överdrivet. Den har påpekat att sökandena genom att ifrågasätta beslut 93/177 har vänt sig mot precis ett sådant kontrollsystem som de själva föreslagit i sin skrivelse av den 9 mars 1993 som ersättning för de åtgärder som fastställts genom beslut 93/128.

Förstainstansrättens bedömning

— Inledande anmärkningar

- 119 Förstainstansrätten erinrar om att i enlighet med domstolens och förstainstansrättens fasta rättspraxis anses proportionalitetsprincipen utgöra en del av de allmänna rättsprinciperna inom gemenskapsrätten. Enligt denna princip skall åtgärder som åläggs genom en av gemenskapens rättsakter vara lämpliga för förverkligandet av det åsyftade målet, utan att gå utanför gränserna för vad som är nödvändigt för detta ändamål (se till exempel domstolens dom av den 14 januari 1987, Zuckerfabrik Bedburg m. fl. mot rådet och kommissionen, 281/84, Rec. s. 49, punkt 36, samt ovannämnda dom i målet kommissionen mot Tyskland, punkt 21). Enligt proportionalitetsprincipen krävs dessutom att om valet står mellan flera lämpliga åtgärder skall den minst ingripande väljas och att de störningar som orsakas inte är orimliga i förhållande till de åsyftade målen (se till exempel domstolens dom av den 16 oktober 1991, Werner Faust, C-24/90, Rec. s. I-4905, punkt 12, förstainstansrättens dom av den 26 oktober 1993, Reinartz mot kommissionen, T-6/92 och T-52/92, Rec. s. II-1047, punkt 111).

- 120 När det gäller domstolskontrollen av de angivna villkoren bör det — som även anförts ovan (punkt 91) — påpekas att gemenskapslagstiftaren förfogar över ett betydande handlingsutrymme i fråga om den gemensamma jordbrukspolitik

vilket är i överensstämmelse med det politiska ansvar som överlämnas till denne genom artikel 40—43 i fördraget. Följaktligen kan åtgärdens laglighet endast påverkas av den omständigheten att en beslutad åtgärd inom detta område är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar (se domstolens dom av den 11 juli 1989, Schröder, 265/87, Rec. s. 2237, punkt 20, och domstolens dom av den 13 november 1990, Fedesa m. fl., C-331/88, Rec. s. I-4023, punkt 14). För att proportionalitetsprincipen skall anses åsidosatt på ett uppenbart och allvarligt sätt, så att ett utomobligatoriska skadeståndsansvar för gemenskapen uppkommer i ett fall som detta, måste det röra sig om ett så allvarligt fel att institutionens beteende gränsar till godtycke (se domstolens dom av den 5 december 1979, Amylum et Tunnel Refineries mot rådet och kommissionen, 116/77 och 124/77, Rec. s. 3497, punkt 19).

- 121 Det är mot bakgrund av dessa principer som det skall prövas om kommissionen vid antagandet av de omtvistade besluten på ett uppenbart och allvarligt sätt har åsidosatt proportionalitetsprincipen.

— Om beslut 93/128

- 122 För det första anmärker förstainstansrätten att kommissionen har handlat till följd av att förekomsten av en farlig sjukdom, swine vesicular disease, konstaterats och att den har antagit beslut 93/128 i syfte att skydda allmänhetens och djurens hälsa. Förstainstansrätten anser att kommissionen därigenom tagit hänsyn till ett överordnat allmänintresse (se även ovannämnda dom i målet Mulder m. fl. mot rådet och kommissionen, punkt 21).
- 123 För det andra anmärker förstainstansrätten att exporten av levande svin från såväl Nederländerna som Italien till andra medlemsstater förbjuds i beslut 93/128 och att — enligt den vetenskapliga rapport som sökandena själva har ingivit som bilaga 11

till sin ansökan — smittkällan för swine vesicular disease kan finnas antingen i Nederländerna (i uppsamlingscentret i Oirschot), eller i Italien (i slakteriet i Nola). Förstainstansrätten anmärker vidare att sökandena under sammanträdet har bekräftat att vid tidpunkten för dessa händelser var det inte uteslutet att levande svin som ursprungligen befann sig i ett uppsamlingscentrum senare överförts till ett annat centrum så att om smittkällan fanns i Oirschot skulle sjukdomen ha kunnat sprida sig inom landet.

124 För det tredje anmärker förstainstansrätten att Nederländerna är en betydande exportör av levande svin, vilket även bekräftas av sökandena. Enligt statistik som sökandena har lagt fram uppgick antalet slaktsvin ("vleesvarkens") och antalet spädgrisar ("biggen") som exporterades från Nederländerna till andra medlemsstater såväl under år 1992 som under år 1993 vardera till mer än två miljoner enheter, vilket gör Nederländerna till en av de mest betydande exportörerna av levande svin inom gemenskapen. Det var därför befogat att kommissionen tog hänsyn till den omständigheten att om en smittkälla fanns i Nederländerna skulle sjukdomen lätt kunnat sprida sig till andra medlemsstater om inga åtgärder vidtogs.

125 För det fjärde anser förstainstansrätten att det är med rätta som kommissionen under sammanträdet har understrukt att det fanns en risk för att andra medlemsstater själva skulle handla och vidtaga egna åtgärder om inte kommissionen vidtog stränga åtgärder i syfte att bekämpa spridningen av sjukdomen, vilket skulle ha kunnat skapa en situation där handelsutbytet mellan medlemsstaterna störts betydligt mer.

126 För det femte konstaterar förstainstansrätten att kommissionen var tvungen att handla snabbt, eftersom läget var brådskande. Denna brådskande fick till följd att kommissionen var tvungen att vidta åtgärder som snabbt kunde genomföras utan att det skulle gå åt alltför mycket tid för förberedelser.

- 127 För det sjätte erinrar förstainstansrätten slutligen om att beslut 93/128 var tillämpligt under en förhållandevis begränsad tid, nämligen fyra veckor, vilket innebar att även de störningar som beslutet orsakade blev förhållandevis begränsade.
- 128 Med hänsyn till det som sålunda fastställts anser förstainstansrätten att kommissionen genom antagandet av beslut 93/128 inte har gått utanför gränserna för vad som är nödvändigt för att uppnå det åsyftade målet i beslutet, åtminstone inte på ett sätt som gränsar till godtycke. Av detta följer att beslut 93/128 inte strider mot proportionalitetsprincipen, i vart fall inte på ett uppenbart och allvarligt sätt.

— Om beslut 93/177

- 129 Förstainstansrätten anmärker inledningsvis att exporten från Nederländerna (och Italien) till andra medlemsstater inte kategoriskt förbjuds i beslut 93/177, såsom var fallet med beslut 93/128, men den underställs vissa villkor. Som framgår av den statistik sökandena har lagt fram (bilaga 3—5 i repliken) återhämtade sig exporten av levande svin från Nederländerna till andra medlemsstater genom tillämpningen av detta beslut och nådde efter några veckor upp till sin tidigare nivå.
- 130 Förstainstansrätten anmärker vidare att de åtgärder som föreskrivs i beslut 93/177 godkändes av Ständiga veterinärkommittén och att de viktigaste av dessa åtgärder, nämligen de som anges i artikel 1, tillämpades under en förhållandevis begränsad tid, nämligen fem till sex veckor.
- 131 Under dessa omständigheter anser förstainstansrätten att kommissionen genom antagandet av beslut 93/177 inte har åsidosatt proportionalitetsprincipen, särskilt inte på ett uppenbart och allvarligt sätt.

Grunden avseende maktmissbruk

Parternas argument

- 132 Sökandena, som har gjort gällande att såväl det exportförbud som infördes genom beslut 93/128 som de exportbegränsningar som ålades genom beslut 93/177 är ytterst effektiva medel för att på samma gång sätta stopp för Nederländernas överlägsna ställning när det gäller export av levande svin till andra medlemsstater och skydda andra medlemsstaters inhemska produktion, hävdar i huvudsak att kommissionen genom antagandet av dessa beslut gjort sig skyldig till maktmissbruk.
- 133 Kommissionen har hänvisat till punkt 24 i ovannämnda dom i målet Fedesa m. fl. och gjort gällande att sökandenas påstående helt saknar grund.

Förstainstansrättens bedömning

- 134 Det framgår av en fast rättspraxis att en av gemenskapens rättsakter inte är resultat av maktmissbruk såvida det inte, på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga omständigheter framgår att den antagits i det enda eller åtminstone avgörande syftet att uppnå andra mål än de angivna eller i syfte att kringgå ett förfarande som är särskilt föreskrivet i fördraget för att avvärja omständigheterna i fallet (se till exempel domstolens dom av den 21 februari 1984, Walzstahl-Vereinigung och Thyssen mot kommissionen, 140/82, 146/82, 221/82 och 226/82, Rec. s. 951, punkt 27, samt ovannämnda dom i målet Fedesa, punkt 24).
- 135 Förstainstansrätten anmärker att sökandena i sina inlagor inte har anfört några objektiva, relevanta och samstämmiga omständigheter som visar att kommissionen har antagit de omtvistade besluten i syfte att uppnå andra mål än de angivna eller i

syfte att kringgå ett förfarande som är särskilt föreskrivet i fördraget. Av detta följer att grunden avseende maktmissbruk inte skall godtas.

Grunden avseende ett åsidosättande av principen om likabehandling

Parternas argument

- 136 Sökandena har gjort gällande att kommissionen genom antagandet av de omtvistade besluten har åsidosatt principen om likabehandling vilken föreskrivs i artikel 40.3 i fördraget såsom denna har tolkats bland annat i domstolens dom av den 12 april 1984, *Unifrex mot kommissionen och rådet* (281/82, Rec. s. 1969, punkt 30).
- 137 Till stöd för denna grund har sökandena först anmärkt att det framgår av tredje övervägandet i beslut 93/128 att detta antagits därför att "swine vesicular disease-viruset har isolerats i svin och antikroppar mot detta virus har påträffats i svin som sänts från Nederländerna till Italien". De har vidare påpekat att den omständigheten att förekomsten av antikroppar konstaterats och att viruset har isolerats inte gör det möjligt att faställa platsen för smittan.
- 138 Enligt sökandena framgår det av prover tagna i Brescia att det under perioden från den 2 september 1992 till den 15 februari 1993 påträffades antikroppar mot detta virus huvudsakligen i svin från Belgien (242) samt i fallande skala från Nederländerna (90), från Tyskland (34) och från Frankrike (32). Sökandena har understrukt att även om förekomsten av antikroppar hade konstaterats i svin från Nederländerna bland annat i september och oktober 1992 så var antalet fall som konstaterades i januari 1993 mycket få medan det i februari 1993 inte konstaterades något fall.

- 139 Under dessa omständigheter anser sökandena att kommissionen, genom att vidta dessa åtgärder endast med avseende på Nederländerna, har behandlat denna medlemsstat annorlunda än de andra och därigenom åsidosatt principen om likabehandling.
- 140 Kommissionen har gjort gällande att förekomsten av virus i Italien endast har konstaterats i svin från Nederländerna och att denna omständighet redan i sig utgör en objektiv olikhet som motiverar en skillnad i behandling vad beträffar Nederländerna och Italien.

Förstainstansrättens bedömning

- 141 Det framgår av rättspraxis att principen om likabehandling innebär att likartade förhållanden inte skall behandlas på olika sätt, såvida inte en sådan skillnad i behandling är objektivt berättigad (se till exempel ovannämnda dom i målet Unifrex mot kommissionen och rådet, punkt 30).
- 142 Förstainstansrätten konstaterar att kommissionen i det föreliggande fallet har vidtagit åtgärder med avseende på Nederländerna och Italien med anledning av att förekomsten av swine vesicular disease-virus konstaterats i Italien i svin som sänts från Nederländerna, medan endast förekomsten av antikroppar mot viruset konstaterats i levande svin från andra medlemsstater. Det är ostridigt mellan parterna att konstaterandet av förekomst av antikroppar inte är tillräckligt för att veta om djuren är smittade av sjukdomen eller inte, eftersom det kan finnas "falskt serumpositiva fall". Däremot är konstaterandet av förekomsten av virus ett bevis för att djuren är smittade av sjukdomen. Förstainstansrätten anser därmed och som kommissionen med fog har gjort gällande, att en skillnad i behandlingen mellan å ena sidan Nederländerna och Italien och å andra sidan de andra medlemsstaterna är objektivt berättigad. Följaktligen kan grunden avseende ett åsidosättande av principen om likabehandling inte godtas.

Grunden avseende ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

Parternas argument

- 143 Sökandena har gjort gällande att det framgår av ovannämnda dom i målet Zuckerfabrik Bedburg m. fl. mot kommissionen att principen om skydd för berättigade förväntningar åsidosätts och att ett skadeståndsansvar för gemenskapen uppkommer om en gemenskapsåtgärd vidtas 1) i avsaknad av ett bestämt allmänintresse, 2) med direkt verkan och utan förvarning, 3) på ett sätt som är omöjligt att förutse för en försiktig ekonomisk operatör, och 4) i avsaknad av lämpliga övergångsbestämmelser.
- 144 Sökandena anser att dessa fyra villkor har uppfyllts i det föreliggande fallet så att kommissionen genom antagandet av de omtvistade besluten har åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar. Särskilt vad gäller ett bestämt allmänintresse har sökandena anfört att mot bakgrund av ovannämnda dom i målet Sofrimport mot kommissionen (punkt 26—29) saknas ett sådant intresse i det i frågavarande fallet.
- 145 Kommissionen har invänt att den ovannämnda domen i målet Zuckerfabrik Bedburg m. fl. mot kommissionen inte kan åberopas i den föreliggande tvisten, eftersom detta mål gällde en åtgärd som avsåg ändringar av kompensationsbelopp för valutaförändringar och att det därmed rörde en helt annan situation än den i den föreliggande tvisten.
- 146 Kommissionen anser för övrigt att bekämpningen av spridningen av swine vesicular disease verkligen utgör ett bestämt allmänintresse och att varje handlare med djur måste räkna med åtgärder som offentliga myndigheter kan vidta i avsikt att bekämpa de djursjukdomar som skulle kunna orsaka denne skada.

- 147 Vad gäller den ovannämnda domen i målet Sofrimport mot kommissionen har kommissionen ännu en gång påpekat att den inte är relevant i denna tvist, eftersom det målet gällde en lagstiftning i vilken uttryckligen angavs att hänsyn skulle tas till en viss kategori berörda, medan direktiv 90/425, särskilt artikel 10.3, inte innehåller liknande bestämmelser.

Förstainstansrättens bedömning

- 148 Det framgår av rättspraxis att möjligheten att åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar är öppen för alla ekonomiska operatörer hos vilka institutionen har väckt grundade förväntningar. Emellertid har inte de ekonomiska operatörerna rätt att ha berättigade förväntningar på att en existerande situation skall vidmakthållas när den kan ändras inom ramen för gemenskapsinstitutionernas handlingsutrymme (se till exempel domstolens dom av den 14 februari 1990, Delacre m. fl. mot kommissionen, C-350/88, Rec. s. I-395, punkt 33). Om en försiktig och klok ekonomisk operatör kan förutse vidtagandet av en gemenskapsåtgärd som kan påverka dennes intressen har han inte rätt att åberopa denna princip när åtgärden har vidtagits (se till exempel domstolens dom av den 11 mars 1987, Van den Bergh en Jurgens mot kommissionen, 265/85, Rec. s. 1155, punkt 44, samt ovannämnda dom i målet Unifruit Hellas mot kommissionen, punkt 51).

- 149 Förstainstansrätten anmärker att sökandena i det föreliggande fallet inte har anfört någon omständighet som visar att kommissionen har väckt grundade förväntningar hos dem så att denna inte skulle besluta om skyddsåtgärder av det slag som dem som har ifrågasatts i denna tvist. Förstainstansrätten anser vidare att det betydande handlingsutrymme som kommissionen förfogar över inom detta område ger denna befogenhet att om så behövs ändra den existerande situationen, vilket innebär att de ekonomiska operatörerna inte hade rätt att förvänta sig ett vidmakthållande av denna situation. För övrigt anser förstainstansrätten att en försiktig och klok ekonomisk operatör, i ett fall som detta när förekomsten av virus av en sjukdom som omfattas av direktiv 90/425 konstateras i djur som sänts från en medlemsstat till en

annan, skall kunna förutse att kommissionen kan bli tvungen att i enlighet med artikel 10.3 och 10.4 i direktiv 90/425 besluta om skyddsåtgärder av det slag som i föreliggande fall.

- 150 Av detta följer att grunden avseende ett åsidosättande av principen om berättigade förväntningar inte kan godtas.

Grunden avseende ett åsidosättande av rätten att yttra sig

Parternas argument

- 151 Sökandena har gjort gällande att kommissionen genom antagandet av de omtvistade besluten har åsidosatt principen enligt vilken gemenskapsinstitutionerna, innan de antar en rättsakt som går någon emot, skall göra det möjligt för dem som berörs att framföra sin mening och skall vederbörligen motivera rättsakten (ovan nämnda dom i målet Technische Universität München, punkterna 13 och 14, domstolens dom av den 10 juli 1986, Belgien mot kommissionen, 234/84, Rec. s. 2263, punkt 27, samt domstolens dom av den 12 februari 1992, Nederländerna m. fl. mot kommissionen, C-48/90 och C-66/90, Rec. s. I-565, punkt 45).
- 152 Kommissionen har först och främst anfört att Italien och Nederländerna inbjudits till en diskussion med kommissionen och att den sistnämnda medlemsstaten också framförde sin mening under mötet den 26 februari 1993. Svaranden har anmärkt att gemenskapsrätten inte innehåller någon allmän princip enligt vilken de som berörs skall ha rätt att yttra sig före antagandet av ett gemenskapsbeslut. Enligt svaranden framgår det av den ovan nämnda domen i målet Belgien mot kommissionen (punkt 27) att en person endast skall få yttra sig om ett administrativt förfarande har inletts mot denne. Eftersom ett sådant förfarande inte föreligger i det föreliggande fallet, har svaranden gjort gällande att det inte ålåg denne att låta sökandena yttra sig.

- 153 Kommissionen har vidare påpekat att sökandena begär att gemenskapsinstitutionerna, innan de antar politiska beslut som de ifrågavarande, skall rådgöra med de berörda ekonomiska sektorerna. Om en sådan skyldighet förelåg skulle enligt kommissionen utövandet av de befogenheter som överlämnats till gemenskapsinstitutionerna fullständigt lamslås vilket inte kan godtas.

Förstainstansrättens bedömning

- 154 Med avseende på denna grund räcker det att konstatera, såsom redan skett inom ramen för frågan om upptagande till prövning (se punkt 55—57 ovan), att kommissionen inte var skyldig att låta sökandena yttra sig före antagandet av de omtvistade besluten. Redan av detta enda skäl kan grunden avseende åsidosättandet av rätten att bli hörd inte godtas.

F — Avslutande anmärkningar

- 155 Det framgår av alla de föregående övervägandena att sökandena inte har kunnat visa att kommissionen vid antagandet av de omtvistade besluten på ett uppenbart och allvarligt sätt har åsidosatt en överordnad rättsregel om skydd för enskilda. Eftersom det första villkoret för att ett skadeståndsansvar för gemenskapen skall uppkomma, nämligen förekomsten av ett rättsstridigt beteende från en institutions sida, saknas, skall de ovannämnda yrkandena om skadestånd ogillas utan att det är nödvändigt att pröva om de andra villkoren för att gemenskapen skall bli skadeståndsskyldig är uppfyllda.
- 156 Av detta följer att samtliga yrkanden skall ogillas.

Rättegångskostnader

- 157 Enligt artikel 87.2 i förstainstansrättens rättegångsregler skall tappande part förpliktas att ersätta vinnande parts rättegångskostnader om så har yrkats. Eftersom sökandena är tappande part och kommissionen så har yrkat, skall de förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

följande dom:

- 1) Talan ogillas.
- 2) Sökandena skall ersätta rättegångskostnaderna.

Briët

Bellamy

Azizi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 december 1995.

H. Jung

C.P. Briët

Justitiesekreterare

Tillförordnad ordförande