RETTENS DOM (Første Afdeling)

13. december 2006 *

I sag T-138/03,

É.R., O.O., J.R., A.R., B.P.R., Vaulx-en-Velin (Frankrig),

T.D., J.D., D.D., V.D., Palaiseau (Frankrig),

D.E., É.E., Ozoir-la-Ferrière (Frankrig),

C.R., Vichy (Frankrig), **H.R., M.S.R., I.R., B.R., M.R.**, Pau (Frankrig),

C.S., Paris (Frankrig),

ved advokat F. Honnorat,

sagsøgere,

* Processprog: fransk.

mod

Rådet for Den Europæiske Union, først ved M. Balta og F. Ruggeri Laderchi, derefter ved M. Balta og F. Florindo Gijón, som befuldmægtigede,

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, først ved D. Booss og G. Berscheid, derefter ved G. Berscheid og T. van Rijn, som befuldmægtigede,

sagsøgte,

angående en påstand om erstatning i henhold til artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF for det tab, sagsøgerne hævder at have lidt som følge af, at medlemmer af deres familie er blevet smittet med og er døde af en ny variant af sygdommen Creutzfeldt-Jakob, der angiveligt hænger sammen med fremkomsten og spredningen af bovin spongiform encefalopati i Europa, som Rådet og Kommissionen angiveligt er ansvarlige for,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. García-Valdecasas, og dommerne J.D. Cooke og I. Labucka,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. februar 2006,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

I — *Fremkomsten af bovin spongiform encefalopati og den nye variant af sygdommen Creutzfeldt-Jakob samt fællesskabsforanstaltninger og nationale foranstaltninger til bekæmpelse af disse sygdomme*

1 Bovin spongiform encefalopati (herefter »BSE«), såkaldt »kogalskab«, hører til en gruppe af sygdomme, der kaldes overførbare spongiforme encefalopatier, som er

kendetegnet ved en nedbrydning af hjernen og ved, at hjernecellerne har struktur som en svamp ved mikroskopisk undersøgelse. Disse sygdomme er kendetegnet ved en inkubationstid på flere år, og i denne periode udviser de smittede individer, der tilsyneladende er raske, ingen kliniske sygdomstegn. Den sandsynlige årsag til BSE antages at være en ændring i fremstillingen af foder til kvæg og tilsætning af proteiner hertil fra får, der var ramt af scrapie. Smitten er sandsynligvis hovedsageligt blevet overført via indtagelse af foder, navnlig kød- og benmel indeholdende den infektiøse agens, der ikke er blevet fjernet.

2 BSE blev første gang konstateret i Det Forenede Kongerige i 1986. Epizootien udviklede sig hurtigt i landet og steg fra 442 tilfælde i slutningen af 1987 til en maksimal årlig forekomst på næsten 37 000 tilfælde i 1992. Siden begyndelsen af 1990'erne er der blevet konstateret tilfælde af BSE i andre medlemsstater.

3 I juli 1988 besluttede Det Forenede Kongerige dels at forbyde salg af foder til drøvtyggere indeholdende drøvtyggerproteiner, dels at forbyde opdrætterne at fodre drøvtyggere med sådant foder (»Ruminant Feed Ban«, der er indeholdt i Bovine Spongiform Encephalopathy Order (bekendtgørelse om bovin spongiform encefalopati) (1988, SI 1988/1039), med senere ændringer).

4 Fællesskabsinstitutionerne vedtog ligeledes fra juli 1989 bestemmelser som en reaktion mod BSE. Størstedelen af disse foranstaltninger blev truffet på grundlag af Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13) og Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 224, s. 29), der giver Kommissionen tilladelse til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, når der findes en fare for dyr eller for menneskers sundhed.

5 Med Kommissionens beslutning 89/469/EØF af 28. juli 1989 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod spongiøs encefalopati hos kvæg i Det Forenede Kongerige (EFT L 225, s. 51) blev der således indført en række restriktioner for salg inden for Fællesskabet af kvæg født i Det Forenede Kongerige før juli 1988. Denne beslutning blev ændret ved Kommissionens beslutning 90/59/EØF af 7. februar 1990 (EFT L 41, s. 23), hvormed forbuddet mod eksport af kvæg fra Det Forenede Kongerige blev udvidet til at omfatte alt kvæg over seks måneder. I Kommissionens beslutning 90/261/EØF af 8. juni 1990 om ændring af beslutning 89/499/EØF om visse beskyttelsesforanstaltninger mod spongiøs encefalopati hos kvæg i Det Forenede Kongerige og beslutning 90/200/EØF om tillægskrav til visse væv og organer med hensyn til bovin spongiform encefalopati (BSE) (EFT L 146, s. 29) blev det fastslået, at overholdelse af dette forbud skulle sikres ved at påføre dyrene et særligt mærke og ved at anvende edb-registre, så dyrene kunne identificeres. Desuden blev BSE med Kommissionens beslutning 90/134/EØF af 6. marts 1990 (EFT L 76, s. 23) tilføjet listen over sygdomme, der er underkastet anmeldelsespligt i Rådets direktiv 82/894/EØF af 21. december 1982 om anmeldelse af dyresygdomme inden for Fællesskabet (EFT L 378, s. 58).

6 Med Kommissionens beslutning 90/200/EØF af 9. april 1990 om tillægskrav til visse væv og organer med hensyn til bovin spongiform encefalopati (BSE) (EFT L 105, s. 24) blev der indført en række foranstaltninger, der skulle begrænse handelen inden for Fællesskabet mellem Det Forenede Kongerige og de øvrige medlemsstater med visse væv og organer — hjerne, rygmarv, tonsiller, brisler, milt, indvolde — fra kvæg, der er over seks måneder ved slagtningen. Handel med andre væv og organer, der ikke er beregnet til konsum, blev ligeledes forbudt, og det blev fastslået, at alt kvæg, der udviste kliniske sygdomstegn, skulle slagtes separat, og hjernen skulle undersøges for at påvise sygdommen. Hvis der blev konstateret BSE, skulle slagtekroppen og slagteaffaldet ifølge beslutningen destrueres. Kommissionens beslutning 92/290/EØF af 14. maj 1992 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod bovin spongiform encefalopati (BSE) i Det Forenede Kongerige for så vidt angår kvægembryoner (EFT L 152, s. 37) påbød alle medlemsstater at overvåge, at der ikke blev sendt kvægembryoner hidrørende fra hundyr, i hvilke der forelå mistanke om eller bekræftelse på BSE, til andre af Fællesskabets medlemsstater. For Det Forenede Kongeriges vedkommende forbød denne beslutning eksport af embryoner fra dyr født inden den 18. juli 1988, og den påbød ligeledes, at der blev truffet de nødvendige foranstaltninger til identifikation af donordyrene.

7 Kommissionens beslutning 94/381/EF af 27. juni 1994 om bestemte beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til bovin spongiform encefalopati og opfodring af protein af pattedyr (EFT L 172, s. 23) forbød fodring af drøvtyggere med protein fra pattedyr i hele Fællesskabet; medlemsstater, som håndhæver et system, der gør det muligt at skelne mellem animalsk protein af drøvtyggerarter og af ikke-drøvtyggerarter, bemyndiges dog af Kommissionen til at tillade, at drøvtyggere fodres med protein af andre arter end drøvtyggere.

8 I 1995 havde overvågningsenheden for Creutzfeldt-Jakob-sygdom (herefter »CJD«) i Edinburgh (Det Forenede Kongerige) påvist ti tilfælde af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen. Denne uhelbredelige og dødelige neurologiske sygdom rammer mennesker og tilhører familien af humane spongiforme encefalopatier. De påviste tilfælde adskiller sig tilstrækkeligt fra den klassiske CJD til at kunne beskrives som en ny variant af CJD (herefter »nvCJD«). Patienterne var alle unge (mellem 19 og 41 år, 29 år i gennemsnit), de havde været syge i relativt lang tid (13 måneder i gennemsnit), de udviste en klinisk model, der er forskellig fra den klassiske CJD, og helt nye histologiske karakteristika konstateret ved obduktion.

9 Den 20. marts 1996 meddelte Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (herefter »SEAC«), som er et uafhængigt rådgivende organ for Det Forenede Kongeriges regering om BSE, at den havde konstateret ti tilfælde af en variant af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen. Det anføres i SEAC's meddelelse: »Selv om der ikke er et direkte bevis for en årsagsforbindelse, er den mest sandsynlige forklaring [på nuværende tidspunkt] [...], at de pågældende [havde] været udsat for påvirkning fra BSE før indførelsen af forbuddet mod anvendelse af særligt slagteaffald fra kvæg i 1989.«

10 Kommissionen vedtog den 27. marts 1996 beslutning 96/239/EF om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encefalopati (EFT L 78, s. 47), der forbyder Det Forenede Kongerige at sende levende kvæg, kød af kvæg og produkter, der er fremstillet af kvæg, fra sit område til de andre

medlemsstater og til tredjelande. Denne beslutning vedrørte navnlig: for det første levende kvæg samt sæd og embryoner fra kvæg, for det andet kød af kvæg, der er slagtet i Det Forenede Kongerige, for det tredje produkter, der er fremstillet af kvæg slagtet i Det Forenede Kongerige, og som kan indgå i levnedsmidler eller foder, samt produkter, der er bestemt til medicinsk, kosmetisk eller farmaceutisk anvendelse, og for det fjerde kød- og benmel fra pattedyr.

11 Den 18. juli 1996 nedsatte Europa-Parlamentet et midlertidigt undersøgelsesudvalg vedrørende BSE. Dette udvalg vedtog den 7. februar 1997 en rapport om de påståede overtrædelser eller den påståede dårlige forvaltning af gennemførelsen af fællesskabsretten om BSE, uden at dette i øvrigt anfægtede Fællesskabets retsinstansers og de nationale retsinstansers kompetencer (herefter »rapporten fra undersøgelsesudvalget«). I denne rapport blev der gjort rede for Kommissionens, Rådets og de britiske myndigheders dårlige håndtering af BSE-krisen, ligesom man kritiserede funktionen af fællesskabsudvalgene om veterinære og sundhedsmæssige anliggender.

12 Kommissionens beslutning 97/534/EF af 30. juli 1997 om forbud mod anvendelse af risikomateriale med hensyn til overførbare spongiforme encefalopatier (EFT L 216, s. 95) forbød brugen af specificeret risikomateriale (herefter »SRM«), nemlig for det første kranium, herunder hjerne og øjne, mandler og rygmarv fra kvæg på over 12 måneder og får og geder, som er over 12 måneder gamle, eller som har en frembrudt, blivende hjørnetand, og for det andet milt fra får og geder. Fra denne beslutnings ikrafttræden var enhver anvendelse af SRM forbudt, og det samme var brugen af rygsøjle fra kvæg, får og geder til produktion af maskinudbenet kød. Endvidere skulle SRM behandles på en bestemt måde i forbindelse med destruktion, og det skulle destrueres ved forbrænding, uden at dette i øvrigt berørte de supplerende foranstaltninger, som medlemsstaterne havde truffet vedrørende dyr, der var slagtet på deres eget område. Denne beslutning skulle oprindeligt være trådt i kraft den 1. januar 1998, men gennemførelsen blev udsat til den 30. juni 2000.

13 Den 29. juni 2000 vedtog Kommissionen imidlertid beslutning 2000/418/EF om regulering af anvendelsen af materiale, der udgør en risiko med hensyn til overførbare spongiforme encefalopatier og om ændring af beslutning 94/474/EF (EFT L 158, s. 76), idet sidstnævnte beslutning om visse beskyttelsesforanstaltninger mod bovin spongiform encefalopati og om ophævelse af beslutning 89/469/EØF og 90/200/EØF (EFT L 94, s. 96) blev vedtaget af Kommissionen den 27. juli 1994. Beslutning 2000/418 ændrede og erstattede beslutning 97/534 og regulerede i sidste ende anvendelsen af SRM ved at fastlægge, hvilket materiale fra kvæg, får og geder der skulle fjernes og destrueres efter den 1. oktober 2000 ifølge en specifik metode, der skulle sikre, at BSE-smitten ikke overføres. Denne beslutning forbød ligeledes i visse tilfælde brugen af knoglerne i hovedet og rygsøjlen fra disse dyr og visse slagtemetoder.

14 Rådet vedtog den 4. december 2000 beslutning 2000/766/EF om en række beskyttelsesforanstaltninger over for overførbare spongiforme encefalopatier og fodring med animalsk protein (EFT L 306, s. 32), der trådte i kraft den 1. januar 2001, og som forbød medlemsstaterne at anvende forarbejdede animalske proteiner af husdyr, der holdes, opfedes eller opdrættes med henblik på produktion af fødevarer.

15 Revisionsretten vedtog den 13. september 2001 særberetning nr. 14/2001 om BSE (EFT C 324, s. 1). I denne beretning undersøgte Revisionsretten de foranstaltninger vedrørende BSE, som EU havde vedtaget og gennemført for at identificere og forvalte faren for fremkomst og spredning af BSE, og den trussel, som denne sygdom kunne udgøre for menneskers og dyrs sundhed. Revisionsretten konstaterede navnlig, at Kommissionens strategi vedrørende BSE generelt var tilfredsstillende og baseret på den foreliggende videnskabelige viden, men at den ikke havde fungeret så effektivt, som den burde, fordi medlemsstaterne ikke havde gennemført foranstaltningerne godt nok, og fordi Kommissionen ikke havde tilstrækkelige muligheder for at træffe effektive korrigerende foranstaltninger over for medlemsstaterne.

II — *Sagsøgernes særlige forhold samt sager ved de franske administrative og retlige myndigheder*

16 Sagsøgerne har anlagt den foreliggende sag i deres egenskab af indirekte skadelidte og ydelsesberettigede pårørende til fem personer, der er døde i Frankrig mellem 1996 og 2002 af nvCJD.

17 É.R., O.O., J.R., A.R. og B.P.R. er henholdsvis far, mor og tre brødre til H.E.R., der døde den 4. januar 1996 i en alder af 27 år.

18 T.D., J.D., D.D. og V.D. er henholdsvis mor, brødre og søster til L.D, der døde den 4. februar 2000 i en alder af 36 år.

19 D.E. og É.E. er forældre til A.E., der døde den 25. april 2001 i en alder af 19 år. De er ligeledes retlige repræsentanter for deres mindreårige datter, J.E., som er søster til A.E.

20 C.R. er enke efter F.R., der døde den 10. februar 2002 i en alder af 36 år. Hun er ligeledes retlig repræsentant for deres mindreårige barn, D.R. H.R., M.S.R., I.R, B.R. og M.R. er henholdsvis far, mor og søstre til F.R.

21 C.S. er enkemand efter S.C.S., der døde den 14. december 2002 i en alder af 32 år. Han er ligeledes retlig repræsentant for deres mindreårige børn, M.S., S.S.S. og A.S.

22 Sagsøgerne har anlagt erstatningssag ved de franske forvaltningsdomstole mod de franske myndigheder med henblik på at få sanktion for disse myndigheders påståede retsstridige adfærd som følge af en manglende vedtagelse af passende foranstaltninger til at forebygge de risici, som BSE indebar. Den 5. oktober 2005 forkastede tribunal administratif de Paris (Frankrig) sagsøgernes påstande med den begrundelse, at ofrene kunne være blevet smittet inden maj 1988, som er det tidspunkt, hvor sagsøgerne har hævdet, at Den Franske Republiks passivitet begyndte. Sagsøgerne har anket disse domme til cour administrative d'appel de Paris. De er endvidere indtrådt som civile parter i en straffesag overdraget til vicepræsidenten med ansvar for bevisoptagelse ved tribunal de grande instance de Paris angående uagtsomt manddrab på de personer, der blev inficeret med nvCJD.

23 I forlængelse af de løfter, som den franske minister for sundhed, familie og handicappede præciserede i skrivelser af 25. februar og 7. juli 2004, tildelte den franske indenrigsminister i juni 2004 og januar 2005 »solidaritetsydelser« til sagsøgerne. Disse erstatninger vedrørte de skader, som ofrene og deres ydelsesberettigede pårørende havde lidt som følge af nvCJD, og blev tildelt efter indstilling fra udvalget for erstatning til ofre for iatrogen Creutzfeldt-Jakob-sygdom som følge af en behandling med væksthormon, hvis opgave var blevet udvidet til at vurdere de skader, som personer ramt af nvCJD havde lidt. De samlede erstatningsbeløb var på 1 431 000 EUR.

Retsforhandlinger og parternes påstande

24 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 24. april 2003 anlagde sagsøgerne nærværende sag.

25 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 22. maj 2003 anmodede C.S. om fri proces for sig selv og sine tre mindreårige børn, på hvis vegne han havde anlagt sagen i sin egenskab af deres retlige repræsentant. Ved kendelse af 9. februar 2004 fra formanden for Rettens Femte Afdeling indrømmede Retten dem fri proces.

26 De sagsøgte har i deres indlæg fremsat begæring om sagens udsættelse, indtil de erstatningssøgsmål, som sagsøgerne med undtagelse af H.E.R.'s familie har anlagt mod de franske myndigheder ved denne medlemsstats domstole, er afgjort. Disse søgsmål er baseret på de samme faktiske omstændigheder og de samme påstande samt vedrører de samme skader som i nærværende sag. Ved skrivelse af 25. oktober 2003 tilkendegav sagsøgerne deres modstand mod denne begæring om udsættelse. Da sagsøgerne modsatte sig en udsættelse, og da anmodningen om udsættelse ikke svarede til nogen af de tilfælde, der er nævnt i artikel 54, tredje afsnit, i statutten for Domstolen og i artikel 77 i procesreglementet for Retten i Første Instans, imødekom Retten ikke denne anmodning.

27 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Som et led i sagens tilrettelæggelse har Retten stillet visse spørgsmål til parterne og anmodet dem om at fremlægge visse dokumenter. Parterne efterkom disse anmodninger inden for den fastsatte frist.

28 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten i det offentlige retsmøde, der blev afholdt den 16. februar 2006.

29 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— Rådet og Kommissionen dømmes til in solidum at betale en samlet erstatning på 3 780 733,71 EUR med udligningsrenter på 10% at regne fra de respektive personers dødsdag og morarenter at regne fra afsigelsen af mellemdommen.

— Under alle omstændigheder indrømmes 1 EUR i erstatning for hver af de påviste skader for at bevare sagsøgernes retlige interesse.

— Rådet og Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

30 Rådet og Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Principalt: Sagen afvises.

— Subsidiært: Frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

31 De sagsøgte, Rådet og Kommissionen, har påberåbt sig tre formalitetsindsigelser. Den første indsigelse er begrundet i den manglende præcisering af de væsentlige

faktiske og retlige omstændigheder, som er påberåbt i sagen. Den anden indsigelse er begrundet i, at de nationale retsmidler ikke er udtømt, og at der er forbindelse til de nationale sager. Den tredje indsigelse er begrundet i, at søgsmålet er forældet.

I — *Den første indsigelse om manglende præcisering af de væsentlige retlige og faktiske omstændigheder, som er påberåbt i sagen*

A — *Parternes argumenter*

32 De sagsøgte har påpeget, at enhver stævning i henhold til artikel 21 i statutten for Domstolen og artikel 44, stk. 1, litra c), i procesreglementet skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. En stævning vedrørende erstatning for skader, som angiveligt er forårsaget af en fællesskabsinstitution, skal indeholde elementer, der gør det muligt at påvise den adfærd, der kritiseres, årsagsforbindelsen mellem denne adfærd og den påberåbte skade samt arten og omfanget af denne skade. I den foreliggende sag gjorde stævningen det imidlertid ikke muligt utvetydigt at påvise den retsstridige adfærd, navnlig på grund af sammenblandingen af de retsstridige handlinger, som Rådet foreholdes, dem, som Kommissionen beskyldes for, eller dem, der tilskrives de franske myndigheder. Ifølge Kommissionen mangler der i stævningen en angivelse af, hvornår de første kliniske tegn på sygdommen viste sig, hvilket gør det umuligt dels at vurdere, hvornår den femårige forældelsesfrist begynder, dels afhængigt af denne dato at vurdere, hvilken relevans de pågældende handlinger eller udeladelser har haft for hver enkelt af de afdøde personer. Rådet har endvidere gjort gældende, at sagsøgerne ikke har fremført objektive elementer, der etablerer en forbindelse mellem inficeringen af deres nærmeste og de handlinger, der foreholdes de sagsøgte. Endelig fandtes der i stævningen slet ingen oplysninger om den beregningsmetode, der var blevet anvendt til at beregne de påståede skader, ligesom der manglede dokumentation og objektive oplysninger, der gør det muligt at beregne disse.

33 Sagsøgerne har gjort gældende, at de sagsøgtes påstande vedrører rigtigheden af deres krav og ikke spørgsmålet om sagens formalitet. De fastholder, at den kritiserede adfærd, arten og omfanget af de påberåbte skader samt den påviste årsagsforbindelse er tilstrækkelig præcist beskrevet.

B — *Rettens bemærkninger*

34 Ifølge artikel 21, stk. 1, i Domstolens statut og Rettens procesreglements artikel 44, stk. 1, litra c), skal stævningen angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Af retssikkerheds- og retsplejehensyn er det en forudsætning for, at en sag kan antages til realitetsbehandling, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, eventuelt kortfattet, men dog på en sammenhængende og forståelig måde, fremgår af selve stævningen (Rettens kendelse af 28.4.1993, sag T-85/92, De Hoe mod Kommissionen, Sml. II, s. 523, præmis 20, og af 29.11.1993, sag T-56/92, Koelman mod Kommissionen, Sml. II, s. 1267, præmis 21). For at opfylde disse krav skal en stævning, hvori der nedlægges påstand om betaling af erstatning for skade forvoldt af en fællesskabsinstitution, ifølge fast retspraksis indeholde de elementer, der gør det muligt at identificere den adfærd, som sagsøgeren bebrejder institutionen, grundene til, at han mener, at der består en årsagsforbindelse mellem adfærden og det tab, han hævder at have lidt, samt karakteren og størrelsen af dette tab (jf. i denne retning Rettens dom af 18.9.1996, sag T-387/94, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 961, præmis 107, og Rettens kendelse af 21.11.1996, sag T-53/96, Syndicat des producteurs de viande bovine m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1579, præmis 22).

35 Det må imidlertid konstateres, at stævningen i den foreliggende sag opfylder ovennævnte krav. For det første har sagsøgerne indgående og detaljeret gjort rede for de handlinger og udeladelser, de bebrejder de sagsøgte institutioner, samt for de principper, som de angiveligt har overtrådt (jf. navnlig stævningens punkt 96-204). For det andet har sagsøgerne meget præcist gjort rede for den erstatning, som de

hver især kræver (jf. stævningens punkt 230-244). De har ligeledes defineret den »smitteskade«, de gør gældende, idet de har fremsat eksempler på erstatninger, som de franske myndigheder har udbetalt i denne forbindelse (jf. stævningens punkt 226-228), og har beskrevet den immaterielle skade, de påstår at have lidt (jf. stævningens punkt 229). For det tredje har sagsøgerne gjort rede for, hvorfor de mener, at der findes en årsagsforbindelse mellem den adfærd, de bebrejder Rådet og Kommissionen, og den skade, de mener at have lidt. De har således gjort gældende, at det på grundlag af medicinske, videnskabelige og epidemiologiske argumenter er blevet fastslået, at der findes en forbindelse mellem BSE og nvCJD (jf. stævningens punkt 248-254), og de tilregner de sagsøgte institutioner ansvaret for, at deres nærmeste er blevet smittet, navnlig på grund af deres påståede passivitet i forbindelse med forvaltningen af BSE-krisen (jf. stævningens punkt 256-268).

36 Det må derfor konkluderes, at betingelserne i artikel 21 i statutten for Domstolen og procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), er opfyldt i den foreliggende sag.

37 Formalitetsindsigelsen kan herefter ikke tages til følge.

II — *Den anden formalitetsindsigelse er begrundet i den omstændighed, at de nationale retsmidler ikke er udtømt, og at der er forbindelse til de nationale sager*

A — *Parternes argumenter*

38 De sagsøgte har gjort gældende, at retssubjekter i de tilfælde, hvor de nationale myndigheder skal gennemføre fællesskabslovgivning, skal benytte de retsmidler, der findes ved de nationale domstole, under forudsætning af, at de beskytter deres

rettigheder (Domstolens dom af 29.9.1987, sag 81/86, De Boer Buizen mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3677, præmis 9). De har fastslået, at sagsøgerne med undtagelse af familien til H.E.R. har anlagt erstatningssag mod de franske myndigheder vedrørende de samme faktiske omstændigheder og den samme skade og med krav om den samme erstatning ved tribunal administratif de Paris. Den foreliggende sag er således anlagt for tidligt og må derfor afvises. Der findes endvidere angiveligt en risiko for modstridende afgørelser, således at der er mulighed for, at sagsøgerne modtager dobbelt erstatning for én og samme skade. Under alle omstændigheder er det åbenbart, at sagsanlægget må afvises for så vidt angår den skade, der både skyldes retsakter vedtaget af de nationale myndigheder inden for rammerne af deres kompetence og en påstået mangelfuld kontrol fra fællesskabsinstitutionernes side med medlemsstaternes anvendelse af fællesskabslovgivningen (Rettens kendelse af 3.7.1997, sag T-201/96, Smanor m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1081, præmis 30 og 31).

39 Sagsøgerne har henvist til, at Fællesskabets retsinstanser har enekompetence til at behandle sager om erstatning for tab, som fællesskabsinstitutionerne er ansvarlige for. De har tilføjet, at Retten har bemyndigelse til på et hvilket som helst tidspunkt at indhente oplysninger af betydning for dens afgørelse, såsom bilag fra en national sag. Dette sikrer, at sagsøgerne ikke modtager en dobbelt erstatning for de samme skader.

B — *Rettens bemærkninger*

40 Ifølge fast retspraksis er erstatningssøgsmålet i artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF indført som en selvstændig søgsmålsform med et ganske særligt formål inden for rammerne af Fællesskabets søgsmåls- og klageregler og med særlige betingelser udfærdiget med dette formål for øje (Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 69). Erstatningssøgsmålet skal ganske vist bedømmes i forhold til hele det retsbeskyttelsessystem, der gælder for de enkelte retssubjekter, og kan således i visse tilfælde kun antages til realitetsbehandling, såfremt sagsøgeren

har udtømt de nationale retsmidler for at opnå ophævelse af den nationale myndigheds afgørelse, men det er dog en forudsætning, at disse nationale retsmidler effektivt beskytter de pågældende retssubjekter, og at de kan sikre erstatning af det påståede tab (Domstolens dom af 26.2.1986, sag 175/84, Krohn mod Kommissionen, Sml. s. 753, præmis 27, og dommen i sagen De Boer Buizen mod Rådet og Kommissionen, præmis 9).

41 Denne situation gør sig imidlertid ikke gældende i den foreliggende sag. For det første skal det bemærkes, at erstatning for de skader, som sagsøgerne påstår at have lidt, ikke kan opnås, heller ikke delvist, ved, at en eller flere retsakter fra en national myndighed ophæves. For det andet anføres, at det krav om erstatning, som sagsøgerne har fremsat, er baseret på påståede retsstridige handlinger begået af Rådet og Kommissionen. Da Fællesskabets retsinstanser imidlertid i medfør af traktatens artikel 288 EF har enekompetence til at behandle sager om erstatning for tab, som fællesskabsinstitutionerne er ansvarlige for, kan nationale retsmidler ipso facto ikke sikre sagsøgerne en effektiv beskyttelse af deres rettigheder, dvs. fuld erstatning for den påståede skade (jf. i denne retning Domstolens dom af 13.3.1992, sag C-282/90, Vreugdenhil mod Kommissionen, Sml. I, s. 1937, præmis 14, og af 8.4.1992, sag C-55/90, Cato mod Kommissionen, Sml. I, s. 2533, præmis 17, Rettens dom af 18.9.1995, sag T-167/94, Nölle mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2589, præmis 41 og 42, dommen i sagen Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, præmis 72, og dom af 11.1.2002, sag T-210/00, Biret et Cie mod Rådet, Sml. II, s. 47, præmis 37 og 38).

42 I øvrigt skal det bemærkes, at Domstolen har fastslået, at når den samme skade er genstand for to erstatningssager, den ene anlagt mod en medlemsstat ved en national retsinstans, den anden anlagt mod Fællesskabet ved Fællesskabets retsinstanser, kan det vise sig nødvendigt, inden det afgøres, hvor stort et beløb Fællesskabet vil blive anset for at være ansvarlig for, at afvente den nationale domstols afgørelse om medlemsstatens eventuelle ansvar for at undgå, at sagsøgeren på grund af, at de to retsinstanser vurderer sagen forskelligt, får for lidt eller for meget i erstatning (jf. i denne retning Domstolens dom af 14.7.1967, forenede sager

5/66, 7/66 og 13/66-24/66, Kampffmeyer m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 381, org.ref.: Rec. s. 317, og af 30.11.1967, sag 30/66, Becher mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 403, org.ref.: Rec s. 369, på s. 389 og 390). Det er vigtigt at understrege, at dette spørgsmål under alle omstændigheder ikke har betydning for, om den sag, der er anlagt ved Fællesskabets retsinstanser, kan antages til realitetsbehandling, men kun i givet fald for den endelige afgørelse af det erstatningsbeløb, som sidstnævnte skal tildele.

43 Hvad angår endelig Rådets og Kommissionens argumenter om, at de påståede skader skyldes de nationale myndigheders handlinger inden for rammerne af deres kompetence og fællesskabsinstitutionernes utilstrækkelige kontrol med medlemsstaternes anvendelse af fællesskabslovgivningen, er det tilstrækkeligt at fastslå, at disse argumenter ikke kan resultere i en afvisning af denne sag. De skal eventuelt påkendes inden for rammerne af undersøgelsen enten af de retsstridige handlinger, som de sagsøgte foreholdes, eller af den skade, som sagsøgerne har gjort gældende.

44 Den anden formalitetsindsigelse kan derfor heller ikke tages til følge.

III — *Den tredje formalitetsindsigelse om søgsmålets forældelse*

A — *Parternes argumenter*

45 De sagsøgte har henvist til, at krav mod Fællesskaberne, der støttes på ansvar uden for kontraktforhold, i henhold til artikel 46 i Domstolens statut forældes fem år efter, at den omstændighed, der ligger til grund for kravet, er indtrådt. I den foreliggende

sag begyndte denne frist at løbe på datoen for indtrædelsen af de første symptomer på sygdommen, som er det tidspunkt, hvor ofrenes personlige skade og dermed deres pårørendes påståede indirekte skade opstod.

46 De sagsøgte har gjort gældende, at H.E.R. afgik ved døden den 4. januar 1996, og at de kliniske tegn på sygdommen var opstået allerede i august 1994. De påpeger, at den sandsynlige forbindelse mellem nvCJD og BSE var blevet afsløret i meddelelsen fra SEAC af 20. marts 1996 og blevet offentliggjort bredt i pressen. De konkluderer, at søgsmålet rejst af familien til H.E.R. er forældet for længe siden. De sagsøgte har ligeledes givet udtryk for tvivl med hensyn til forældelsen af søgsmålene anlagt af familierne til L.D, A.E. og F.R., idet den nøjagtige dato, hvor de første tegn på den sygdom, som deres nærmeste døde af, viste sig, ikke fremgår af stævningen. Det påhviler imidlertid sagsøgerne at bevise, at de første symptomer ikke opstod mere end fem år før indgivelsen af stævningen.

47 Sagsøgerne har gjort gældende, at forældelsesfristen for erstatningssøgsmålet ikke kan begynde at løbe på datoen for fremkomsten af de første symptomer på sygdommen. De fastholder, at de diagnostiske kriterier for nvCJD ikke kan konstateres med sikkerhed før ved obduktionen, idet de første tegn på sygdommen ikke er tilstrækkelige til at begrunde en diagnostisk antagelse.

48 Sagsøgerne har gjort gældende, at H.E.R. døde og blev obduceret, hvorved diagnosen nvCJD blev bekræftet, inden sygdommen var blevet officielt beskrevet af videnskabelige eksperter, og altså inden identiteten af den patogene agens, der forbinder BSE og nvCJD, var blevet påvist med rimelig sikkerhed. Først da Den Videnskabelige Styringskomité (herefter »VSK«) havde vedtaget sin udtalelse den 10. december 1999, kom familien til H.E.R. i besiddelse af de elementer, der var nødvendige for, at det kunne konstateres, hvad der havde udløst den skade, den havde lidt. Denne udtalelse markerede eksistensen af en videnskabelig konsensus om identiteten af den patogene agens, der forbandt BSE og nvCJD, mens forbindelsen mellem de to

sygdomme indtil da kun havde været en »troværdig hypotese«. Endvidere blev rapporten om den indenretlige sagkyndige undersøgelse, der med sikkerhed fastslog diagnosen, først officielt meddelt familien til H.E.R. den 13. november 2003. Hvad angår de øvrige ofre beviser rapporterne om den sagkyndige undersøgelse, at diagnosen nvCJD først blev fastslået inden for fem år før indgivelsen af stævningen.

B — *Rettens bemærkninger*

49 Ifølge artikel 46 i Domstolens statut forældes krav mod Fællesskaberne, der støttes på ansvar uden for kontraktforhold, fem år efter, at den omstændighed, der ligger til grund for kravet, er indtrådt. Fristen kan imidlertid ikke begynde at løbe, før alle de betingelser, som er en forudsætning for erstatningspligten, er opfyldt, og i tilfælde, hvor erstatningsansvaret, som i nærværende sag, skyldes en generel retsakt, navnlig ikke før retsaktens skadevoldende følger har vist sig (Domstolens dom af 27.1.1982, forenede sager 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 og 5/81, Birra Wührer m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 85, præmis 10, dommen i sagen Biret et Cie mod Rådet, præmis 41). Når offeret først på et senere tidspunkt har fået kendskab til det forhold, der er årsag til skaden, kan fristen ikke begynde at løbe, før offeret har kunnet få kendskab til dette forhold (Domstolens dom af 7.11.1985, sag 145/83, Adams mod Kommissionen, Sml. s. 3539, præmis 50).

50 I den foreliggende sag kan det ikke, i modsætning til, hvad de sagsøgte har hævdet, gøres gældende over for sagsøgerne, at tidspunktet for fremkomsten af de første kliniske symptomer, der er karakteristiske for den sygdom, som deres pårørende led af, er det tidspunkt, hvor forældelsesfristen begynder at løbe. For det første hænger de skadelige virkninger sammen med både smitten med nvCJD og med de af sygdommen ramte personers død. Disse skader kunne således ikke anses for at være fuldt ud konkretiserede, før ofrene var døde. For det andet er det ikke blevet bestridt,

at diagnosticeringen af nvCJD på tidspunktet for sagens faktiske omstændigheder var særlig vanskelig og ofte først kunne bekræftes fuldstændigt efter patientens død. Retten finder således, at forældelsesfristen i den foreliggende sag først skal begynde at løbe på de enkelte ofres dødsdato, eller, hvis denne dato indtræder senere, på tidspunktet for fastlæggelsen af en endelig diagnose af nvCJD.

51 Det gælder for familierne til L.D., A.E. og F.R., at deres pårørende ramt af nvCJD ikke døde tidligere end fem år før indgivelsen af stævningen. L.D. døde således den 4. februar 2000, A.E. den 25. april 2001 og F.R. den 10. februar 2002. Det må desuden fastslås, at det fremgår af rapporterne om den indenretlige sagkyndige undersøgelse, der er udarbejdet for hvert af disse ofre på foranledning af tribunal de grande instance de Paris og tribunal administratif de Paris og dateret den 1. oktober 2002, den 13. april, den 20. maj, den 6. juni 2003 og den 29. januar 2004, at nvCJD i ingen af disse tilfælde var blevet diagnosticeret, heller ikke foreløbigt, inden fem år før indgivelsen af stævningen.

52 Det skal derimod bemærkes, at H.E.R. døde den 4. januar 1996, dvs. over syv år inden indgivelsen af stævningen i den foreliggende sag. Sagsøgerne har imidlertid bestridt forældelsen af søgsmålet fra familien til H.E.R., idet de har gjort gældende, for det første at rapporten om den indenretlige sagkyndige undersøgelse, der med sikkerhed fastslog diagnosen, først blev meddelt familien den 13. november 2003, og, for det andet, at der ikke var videnskabelig enighed om identiteten af den patogene agens, der forbinder BSE og nvCJD, før VSK vedtog sin udtalelse den 10. december 1999. Disse argumenter kan dog ikke tiltrædes.

53 For det første er det vel korrekt, at rapporten om den indenretlige sagkyndige undersøgelse af 2. juli 2003, der er udarbejdet af to eksperter på foranledning af undersøgelsesdommeren ved tribunal de grande instance de Paris, først blev meddelt H.E.R.'s forældre den 13. november 2003, men det står ikke desto mindre fast, at denne rapport er udarbejdet på grundlag af H.E.R.'s lægejournal. Det fremgår imidlertid af denne journal, at en rygmarvsbiopsi foretaget den 23. november 1995 resulterede i en foreløbig diagnose af spongiform encefalopati hos patienten. Denne

diagnose blev bestyrket af supplerende analyser foretaget i november 1995. En obduktion af H.E.R.'s hjerne bekræftede, at han var ramt af »en spongiform Creutzfeldt-Jakob-encefalopati«. Endelig fremgår det af lægejournalen, hvilket sagsøgerne også bekræftede under retsmødet, at H.E.R.'s familie i 1996 blev informeret om, at diagnosen var blevet bekræftet.

54 For det andet skal der lægges vægt på, at det er generelt anerkendt, at det var meddelelsen fra SEAC udsendt i marts 1996, der på et videnskabeligt grundlag fastslog en sandsynlig forbindelse mellem BSE og nvCJD. Nærmere bestemt markerede denne meddelelse på grund af den medieopmærksomhed, den blev genstand for, starten på offentlighedens opmærksomhed på risiciene i forbindelse med BSE og den forbindelse, der findes mellem denne sygdom og nvCJD. Oplysningerne i meddelelsen fra SEAC ændrede således i væsentlig grad forbrugernes opfattelse af den fare, som sygdommen indebærer for folkesundheden (Domstolens dom af 5.5.1998, sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 52 og 53, og Rettens dom af 30.9.1998, sag T-149/96, Coldiretti m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 3841, præmis 109). Derimod synes VSK's udtalelse af 10. december 1999 om risikoen for smitte med BSE via fødevarer ikke at have en sådan betydning inden for rammerne af den videnskabelige forskning på dette område, idet den blot gjorde status over den supplerende forskning, der var blevet gennemført for at vurdere og præcisere den risiko, som BSE indebærer for folkesundheden. Under alle omstændigheder var denne udtalelse fra VSK af 10. december 1999 helt sikkert ikke genstand for en mediedækning svarende til meddelelsen fra SEAC og havde ikke en tilsvarende indvirkning på offentlighedens holdning. Derfor kan sagsøgernes påstand om, at det først var med vedtagelsen af VSK's udtalelse af 10. december 1999, at familien til H.E.R. med rimelighed havde kunnet få kendskab til den sandsynlige årsag til H.E.R.'s sygdom, afvises.

55 Henset til ovenstående betragtninger må det fastslås, at det foreliggende søgsmål for så vidt angår erstatning for de skader, der er et resultat af, at H.E.R. blev smittet og døde, er blevet anlagt efter udløbet af forældelsesfristen.

56 Derfor må søgsmålet rejst af É.R., O.O., J.R., A.R. og B.P.R. erklæres forældet. I øvrigt forkastes den tredje formalitetsindsigelse.

Realiteten

57 Principalt har sagsøgerne foreholdt Kommissionen og Rådet, at de har krænket en højere retsregel til borgernes beskyttelse, da de ikke har sikret et højt beskyttelsesniveau for forbrugernes sundhed. Subsidiært har de gjort gældende, at fællesskabsinstitutionerne bør sikre erstatning, selv om de ikke har handlet culpøst, på grund af den pågældende skades unormale og særlige karakter.

I — *Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold i forbindelse med de sagsøgte institutioners retsstridige adfærd*

A — *Parternes argumenter*

58 Sagsøgerne har gjort gældende, at Rådet og Kommissionen vedvarende og forsætligt har prioriteret de erhvervsdrivendes interesser i oksekødsbranchen, på bekostning af forbrugernes sundhed, da de vurderede og forvaltede risiciene i tilknytning til BSE. Institutionerne har angiveligt ikke i tilstrækkelig grad opfyldt deres forpligtelser med hensyn til dyresundhed og menneskers sundhed, ligesom de angiveligt har vedtaget utilstrækkelige, fejlagtige, uegnede eller forsinkede standarder og foranstaltninger i forbindelse med risiciene i tilknytning til BSE og nvCJD. Rådet og Kommissionen bør derfor holdes ansvarlige for, at sagsøgernes familiemedlemmer blev smittet med nvCJD, men der er ikke tale om et eneansvar.

59 De sagsøgte henviser til, at der, for så vidt angår Fællesskabets erstatningsansvar uden for kontraktforhold anerkendes en ret til erstatning, såfremt tre betingelser er opfyldt samtidigt, nemlig at den retsregel, der er tilsidesat, har til formål at beskytte

borgerne, og at tilsidesættelsen er tilstrækkelig kvalificeret, at der er påvist et tab, og endelig at der er en direkte årsagsforbindelse mellem Fællesskabets tilsidesættelse af dets forpligtelse og de skadelidtes tab (Rettens dom af 14.11.2002, forenede sager T-94/00, T-110/00 og T-159/00, Rica Foods m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 4677, præmis 250 og 251, og dommen i sagen Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, præmis 81 og 91). De har bestridt, at disse tre betingelser skulle være opfyldt samtidigt i den foreliggende sag og har præciseret, at bevisbyrden påhviler sagsøgerne.

1. De retsstridige handlinger foreholdt Rådet og Kommissionen

60 Sagsøgerne har gjort gældende, at det først og fremmest påhvilede Rådet og Kommissionen at træffe passende beslutninger med henblik på at forebygge risiciene i forbindelse med spredning af BSE. De bemærker, at institutionerne i medfør af EF-traktatens artikel 129, stk. 1, tredje afsnit (efter ændring nu artikel 152, stk. 1, første afsnit, EF), og i henhold til fast retspraksis skal tage hensyn til kravene til beskyttelse af sundheden både ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik (Domstolens dom af 15.9.1994, sag C-146/91, KYDEP mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4199, præmis 61) og ved gennemførelsen af princippet om frie varebevægelser (kendelse afsagt af Rettens præsident den 13.7.1996, sag T-76/96 R, The National Farmers' Union m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 815).

61 Sagsøgerne erkender, at fællesskabsinstitutionerne inden for den fælles landbrugspolitik har et vidt skøn for så vidt angår fastlæggelsen af de mål, der ønskes gennemført, og valget af egnede virkemidler og dermed for så vidt angår fastsættelse af det risikoniveau, der anses for at være uacceptabelt for samfundet. Fællesskabets retsinstanser skal derfor efterprøve, om institutionernes udøvelse af dette skøn har været åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning (Domstolens dom af 25.1.1979, sag 98/78, Racke, Sml. s. 69, præmis 5, og af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14).

62 Sagsøgerne påpeger, at ifølge EF-traktatens artikel 130 R, stk. 2 (efter ændring nu artikel 174, stk. 2, EF), udgør forsigtighedsprincippet et af de principper, som Fællesskabets politik på miljøområdet bygger på. Dette princip finder også anvendelse, når fællesskabsinstitutionerne inden for den fælles landbrugspolitik træffer foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed (Domstolens dom i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 100, og dom af 5.5.1998, sag C-157/96, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 2211, præmis 64). Når der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for forbrugernes sundhed, må institutionerne i øvrigt kunne træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har (Domstolens dom i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 99, og i sagen National Farmers' Union m.fl., præmis 63, samt Rettens dom af 16.7.1998, sag T-199/96, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. II, s. 2805, præmis 66).

63 De sagsøgte har gjort gældende, at foranstaltningerne til beskyttelse af befolkningens sundhed hovedsageligt henhører under medlemsstaternes kompetence, og det påhviler medlemsstaterne at vedtage alle de foranstaltninger, der anses for at være nødvendige både på grundlag af artikel 30 EF på de områder, hvor der ikke er gennemført en samordning på fællesskabsplan, og på grundlag af de forskellige beskyttelsesklausuler i fællesskabslovgivningen på de områder, hvor der er gennemført en samordning. De sagsøgte har i denne forbindelse navnlig henvist til direktiv 89/662 og direktiv 90/425. Medlemsstaterne har ligeledes ansvaret for gennemførelse af fællesskabsretsakter og for kontrol med privates og virksomheders anvendelse af disse. Kun retsakter eller udeladelser, der reelt henhører under fællesskabsinstitutionernes enekompetence, kan imidlertid danne grundlag for et erstatningssøgsmål mod disse institutioner.

64 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at forsigtighedsprincippet, selv før det blev stadfæstet i retspraksis fra 1990'erne, lå til grund for dens handlinger i forvaltningen af »kogalskabskrisen«. Den henviser til, at den sandsynlige forbindelse mellem nvCJD og BSE først blev konstateret i 1996, og at videnskabsfolkene før denne dato anså risikoen for mennesket for at være minimal. Kommissionen begrænsede sig imidlertid ikke til foranstaltninger, der udelukkende sigtede mod at

beskytte dyresundheden, men vedtog fra 1989 foranstaltninger inden for folkesundhed. Disse foranstaltninger kan i dag virke utilstrækkelige, men Kommissionens indsats skal bedømmes på grundlag af den utilstrækkelige viden, man var i besiddelse af på det pågældende tidspunkt.

65 Med hensyn til de retsstridige handlemåder, som Rådet og Kommissionen rent konkret kritiseres for, har sagsøgerne for det første gjort gældende, at de sagsøgte institutioner har anlagt åbenbart urigtige skøn i forvaltningen af de risici, der er forbundet med BSE. For det andet har de bebrejdet Rådet og Kommissionen, at de har begået en magtfordrejning. For det tredje har de påstået, at principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og om god forvaltningsskik er blevet tilsidesat.

a) Påstanden om åbenbart urigtige skøn i forvaltningen af BSE-krisen

66 Sagsøgerne har gjort gældende, at de sagsøgte vedtog de relevante foranstaltninger i tilknytning til de risici, der er forbundet med BSE, med betydelig forsinkelse i forhold til de britiske myndigheders foranstaltninger, som forbød brugen af kød- og benmel i foder til drøvtyggere i juli 1988.

67 Kommissionen har bestridt denne påståede forsinkelse i vedtagelsen af passende foranstaltninger. Den har gjort gældende, at lovligheden af en retsakt bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt (dom af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 7), og derfor ikke kan afhænge af efterfølgende vurderinger vedrørende dens effektivitet.

68 For det første har sagsøgerne kritiseret den forsinkede vedtagelse af de første fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af BSE. De første forbud mod eksport af levende kvæg fra Det Forenede Kongerige blev således først vedtaget den 28. juli 1989 med beslutning 89/469. Indberetning af tilfælde af BSE blev først gjort obligatorisk den 6. marts 1990 med beslutning 90/134. Endelig var det først den 9. april 1990, at eksport fra Det Forenede Kongerige af visse væv og organer fra kvæg blev forbudt med beslutning 90/200.

69 Kommissionen har svaret, at den vedtog de første foranstaltninger mod BSE allerede nogle måneder efter offentliggørelsen af arbejdsgruppens rapport om BSE offentliggjort af det britiske ministerium for landbrug, fiskeri og fødevarer i februar 1989 (Southwood-rapporten).

70 For det andet har sagsøgerne kritiseret de sagsøgtes forvaltning af de objektive risikofaktorer såsom brug af kød- og benmel importeret fra Det Forenede Kongerige samt muligheden for spredning af den infektiøse agens gennem brug af affald fra dyr omdannet ved produktion af foder til dyr. De henviser til, at de foranstaltninger, som myndighederne i Det Forenede Kongerige indførte i 1988, ikke forhindrede, at producenterne i Det Forenede Kongerige lovligt eksporterede dette kød- og benmel til andre medlemsstater. Fællesskabet forbød imidlertid først brugen af kød- og benmel af væv fra pattedyr i foder til drøvtyggere i juli 1994 med vedtagelsen af beslutning 94/381. Disse forsinkede foranstaltninger resulterede i en epidemisk udvikling, der illustreres af de fem første tilfælde af BSE i Frankrig i 1991. Sagsøgerne har gjort gældende, at den europæiske kvægbestand selv efter indførelsen af forbuddet mod brug af proteiner fra pattedyr i foder til drøvtyggere fortsat var udsat for risikoen for spredning af BSE som følge af krydskontaminering i fremstillingen og distributionen af dyrefoder.

71 Kommissionen har fremført, at veterinærkomitéerne ikke i 1989 og 1990 anbefalede vedtagelsen af en fællesskabslovgivning, der forbød kød- og benmel. Da medlemsstaterne i 1989 nægtede at træffe foranstaltninger, som gik videre end udtalelserne

fra veterinærkomitéerne, var Kommissionen imidlertid tvunget til at give afkald på at forbyde dette kød- og benmel, men den opfordrede medlemsstaterne til at indføre ensidige forbud.

72 For det tredje har sagsøgerne kritiseret de sagsøgte institutioner for, at de for sent indførte et forbud mod import af alt kvæg og alle produkter fra kvæg fra Det Forenede Kongerige. Dette importforbud blev først indført den 27. marts 1996 med vedtagelsen af beslutning 96/239.

73 Hertil har Kommissionen svaret, at der ikke i nogen videnskabelige udtalelser fra perioden 1989-1996 blev anbefalet et sådant importforbud. Efter påvisningen af en mulig forbindelse mellem BSE og nvCJD, der blev afsløret i SEAC's meddelelse af 20. marts 1996, besluttede Kommissionen øjeblikkeligt at foretage en ny evaluering af risikoen. Den 22. marts 1996 indkaldte den således Den Videnskabelige Veterinærkomité, og den 25. marts 1996 indkaldte den Den Stående Veterinærkomité (herefter »SVK«). På SVK's anbefaling vedtog Kommissionen den 27. marts 1996 beslutning 96/239.

74 For det fjerde har sagsøgerne kritiseret den forsinkede indførelse af forbuddet mod at bruge SRM. Flere medlemsstaters modstand såvel i SVK som i Rådet skulle således have resulteret i, at ikrafttrædelsen af beslutning 97/534, der var planlagt til den 1. januar 1998, blev udskudt flere gange, således at forbuddet mod SRM først trådte i kraft fra den 1. oktober 2000 efter vedtagelsen af beslutning 2000/418. Dette forbud var imidlertid den vigtigste foranstaltning til beskyttelse af menneskers sundhed, eftersom indtagelse af SRM antageligt var den direkte kilde til smitte med nvCJD.

75 Kommissionen har dog i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, fastholdt, at beslutning 2000/418 ikke var den første fællesskabsforanstaltning

vedrørende forbud mod SRM. Beslutning 90/200 indeholdt allerede et forbud mod eksport fra Det Forenede Kongerige af materiale såsom hjerne, knoglemarv, tonsiller, brisler, milt og indvolde. Kommissionen har fremført, at den i perioden 1989-1996 traf alle de foranstaltninger, der blev anbefalet i de videnskabelige komitéers udtalelser om fjernelse af SRM (tidligere kaldet »specificeret okseslagteaffald« eller »SBO«).

76 For det femte har sagsøgerne gjort gældende, at selv om de sagsøgte institutioner hurtigt fik vished for, at BSE havde spredt sig til andre europæiske lande end Det Forenede Kongerige, og de var bekendt med udfordringerne i forbindelse med en prospektiv evaluering af medlemsstaternes epidemiologiske status, anbefalede VSK først med udtalelse af 23. januar 1998, ændret den 20. februar 1998, at der blev gennemført en evaluering af den geografiske risiko, som BSE frembød.

77 Kommissionen har bestridt synspunktet om, at en sådan prospektiv evaluering af medlemsstaternes epidemiologiske status var uundværlig allerede i 1990. Under alle omstændigheder pålagde beslutning 90/134 alle medlemsstater et obligatorisk krav om indberetning af alle tilfælde af BSE, hvilket gjorde det muligt at overvåge udviklingen af epidemien i de forskellige lande.

b) Påstanden om magtfordrejning

78 Sagsøgerne har ved flere lejligheder fremført, at Kommissionen truede medlemsstaterne med retsforfølgelse for at forhindre dem i at vedtage ensidige foranstaltninger til beskyttelse mod risiciene i tilknytning til BSE, selv om EF-traktatens artikel 36 (nu artikel 30 EF) giver dem mulighed for at vedtage sådanne foranstaltninger. De har navnlig henvist til Kommissionens modstand mod Frankrigs vedtagelse i 1990 af en midlertidig indstilling af importen af levende kvæg og produkter af kvæg fra Det Forenede Kongerige samt Frankrigs indførelse i

1992 af midlertidige foranstaltninger om forbud mod markedsføring af kosttilskud og børnemad indeholdende andet væv end muskelvæv fra okser og får. Disse forbud blev angiveligt udstedt ud fra et ønske om ikke at afsløre risikoen for forekomst af BSE i Frankrig og skjule, at fællesskabsforanstaltningerne på dette område var utilstrækkelige og udgjorde magtfordrejning.

79 De sagsøgte har påpeget, at der foreligger magtfordrejning, såfremt en fællesskabsinstitution udsteder en retsakt udelukkende eller dog i det mindste overvejende med det formål at forfølge andre mål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat i traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder (dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 69). Da det indre markeds funktion, stabiliteten på landbrugsmarkederne og garantien for en rimelig indtægt for landbrugsbefolkningen imidlertid er mål, som lovligt forfølges af Fællesskabet inden for rammerne af de beføjelser, det har i henhold til traktaten, kan genstanden for sagsøgernes klagepunkter ikke karakteriseres som magtfordrejning.

c) Påstanden om tilsidesættelse af principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og god forvaltningsskik

80 Sagsøgerne har gjort gældende, at de sagsøgte har tilsidesat de europæiske forbrugeres berettigede forventning for at undgå, at spredningen af virkningerne af BSE medførte et fald i markedsprisen på oksekød, de prioriterede en uigennemskuelig politik og manglende åbenhed og indførte ikke en »risikopædagogik«. Sagsøgerne har ligeledes kritiseret Fællesskabets videnskabelige udtalelsers manglende uafhængighed og transparens. De har i denne forbindelse gjort gældende, at betænkningen af 7. februar 1997 fra Parlamentets undersøgelsesudvalg i kraftige vendinger kritiserede overvægten af britiske repræsentanter i Den Videnskabelige Veterinærkomité. Endelig har de bebrejdet Kommissionen, at den ikke gennemførte noget tilsyn vedrørende BSE før i 1994.

81 De sagsøgte har understreget, at såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter, kan ingen påberåbe sig tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. Rettens dom af 11.12.1996, sag T-521/93, Atlanta m.fl. mod EF, Sml. II, s. 1707, præmis 57). En tilsidesættelse af sådanne garantier er imidlertid ikke engang blevet gjort gældende i den foreliggende sag. Hvad angår det manglende fællesskabstilsyn med BSE mellem 1990 og 1994 har Kommissionen præciseret, at dens opgave kun består i at kontrollere medlemsstaternes tilsynsaktiviteter.

2. Eksistensen af en skade

82 Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at der eksisterer en »smitteskade«, nemlig en ikke-økonomisk personlig skade omfattende alle de enkelte sygdomsofres fysiologiske, fysiske og psykiske problemer og lidelser, som skulle være usædvanlige i den foreliggende sag. De franske domstole har evalueret denne smitteskade i tilfælde med iatrogen smitte (dvs. fremkaldt af medicinske behandlinger) med CJD som følge af indsprøjtning af væksthormon til 340 000 EUR. Sagsøgerne har for det andet påberåbt sig en ideel skade, idet de har gjort gældende, at de lidelser, deres pårørende, der var ramt af sygdommen, var udsat for, den usikre diagnose og muligheden for, at de selv var smittet, har påvirket dem i usædvanlig grad. For det tredje har de krævet erstatning for materielle skader både som følge af de tab, de har lidt, og som følge af den manglende indtjening, som deres pårørendes sygdom har medført. Endelig har de krævet udligningsrenter på 10% at regne fra de respektive personers dødsdag og morarenter at regne fra afsigelsen af mellemdommen.

83 I forbindelse med L.D.'s smitte og død er der navnlig blevet fremsat følgende erstatningskrav: et beløb på 457 347,05 EUR, der skal udbetales til offerets efterkommere, som erstatning for smitteskaden, 45 734,71 EUR til afdødes mor som godtgørelse for den skade, som smitten resulterede i, samt 30 489,80 EUR til hver af afdødes to brødre og hans søster som erstatning for den ikke-økonomiske skade.

84 I forbindelse med A.E. er der fremsat følgende erstatningskrav: et beløb på 457 347,05 EUR, der skal tilfalde offerets pårørende som erstatning for smitteskaden, et beløb på 76 224,51 EUR til hver af dennes forældre som godtgørelse for den ikke-økonomiske skade som følge af denne smitte, et beløb på 76 224,51 EUR også til forældrene i deres egenskab af retlige repræsentanter for deres mindreårige datter som godtgørelse for den ikke-økonomiske skade, som denne har lidt som følge af sin storebrors smitte.

85 Med hensyn til F.R. er der fremsat følgende erstatningskrav: et beløb på 457 347 EUR, der skal tilfalde offerets arvinger som erstatning for smitteskaden, et beløb på 76 224,51 EUR til dennes enke som godtgørelse for den ikke-økonomiske skade som følge af smitten, ligeledes et beløb på 76 224,51 til enken i dennes egenskab af retlig repræsentant for sit mindreårige barn som godtgørelse for den ikke-økonomiske skade og det samme beløb for den materielle skade, som denne har lidt, et beløb på 45 735 EUR til hver af offerets forældre som godtgørelse for den ikke-økonomiske skade som følge af smitten, et beløb på 30 489 EUR til hver af offerets tre søstre som godtgørelse for den ikke-økonomiske skade.

86 I forbindelse med S.C.S. er der fremsat følgende erstatningskrav: et beløb på 457 347 EUR til offerets enkemand i dennes egenskab af arving og retlig repræsentant for deres mindreårige børn som erstatning for smitteskaden, et beløb på 76 224,51 som godtgørelse for enkemandens egen ikke-økonomiske skade som følge af, at hans afdøde hustru blev smittet, ligeledes i hans egenskab af retlig repræsentant for sine tre mindreårige børn et beløb på 76 224,51 EUR til hvert af disse børn som godtgørelse for den ikke-økonomiske skade, de har lidt, og de samme beløb som erstatning for den materielle skade.

87 De sagsøgte har gjort gældende, at stævningen ikke indeholdt nogen forklaring på, hvordan skadeserstatningerne var blevet beregnet. De sagsøgte har ligeledes gjort gældende, at der ved vurderingen af det materielle tab som følge af en sygdom skal tages hensyn til omkostningerne i forbindelse med pasning og hjælp til de syge,

indtægtstab under sygdommen, de materielle tab, som dødsfaldet direkte giver anledning til, og det materielle tab som følge af tabt fortjeneste (lucrum cessans) for de personer, der var økonomisk afhængige af offeret. Stævningen indeholder imidlertid ingen af disse oplysninger. De sagsøgte har endvidere fremført, at den ikke-økonomiske skade, der er påført de pårørende til de syge, ikke er til godtgørelse af den berettigende skade (jf. dom af 8.10.1986, forenede sager 169/83 og 136/84, Leussink m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2801, præmis 22), ligesom de har bestridt, at den ikke-økonomiske skade, som offeret har lidt, kan overføres til dets arvinger. Desuden har de sagsøgte bestridt anvendelsen af den rentesats på 10%, som sagsøgerne har krævet.

88 Kommissionen har i øvrigt i den foreliggende sag gjort gældende, at hovedansvaret for de påberåbte skader påhviler medlemsstaterne, og den har derfor nedlagt påstand om, at det erstatningsbeløb, der eventuelt måtte blive fastsat, nedsættes tilsvarende.

3. Spørgsmålet om årsagsforbindelse

89 Sagsøgerne har fremført, at forbindelsen mellem BSE og nvCJD i dag er påvist både på grundlag af medicinske eller videnskabelige argumenter og på grundlag af epidemiologiske argumenter. De har endvidere i den foreliggende sag gjort gældende, at der i lægeeksperternes rapporter fastslås en sikker diagnose af nvCJD for hvert af de afdøde ofre.

90 Sagsøgerne har fremhævet, at BSE blev beskrevet første gang i Det Forenede Kongerige i november 1986, og har præciseret, at de britiske myndigheder identificerede nvCJD den 20. marts 1996, idet Det Forenede Kongerige har haft 163 000 tilfælde af BSE og over 150 tilfælde af nvCJD. I Frankrig opstod BSE i 1991

med indberetningen af fem tilfælde hos dyr, der ikke var importeret fra Det Forenede Kongerige, men som var blevet smittet via kød- og benmel fra Det Forenede Kongerige. Frankrig oplevede angiveligt den største forekomst af BSE i landene på det europæiske kontinent med 679 tilfælde pr. 29. august 2002 og registrerede seks sikre eller sandsynlige tilfælde af nvCJD frem til 2002.

91 Sagsøgerne bemærker, at der ved fastsættelsen af den periode, hvor forbrugerne var udsat for BSE, skal tages hensyn til denne udvikling i forekomsten af kvægsygdommen i de forskellige europæiske lande samt til udviklingen i mængden af kvæg og kvægprodukter fra Det Forenede Kongerige og udviklingen i lovgivningen om beskyttelse af forbrugernes sundhed i den pågældende periode. De påpeger, at de første forebyggende foranstaltninger med hensyn til BSE blev indført i Det Forenede Kongerige i 1989. Disse foranstaltninger medførte imidlertid en kraftig stigning i importen til Frankrig af kød- og benmel fra Det Forenede Kongerige. Mens forekomsten af BSE efterfølgende faldt i Det Forenede Kongerige, opstod sygdommen på det europæiske kontinent, navnlig i Frankrig fra 1991. I 1996 blev der vedtaget et fællesskabsforbud mod import af kvæg og produkter fra kvæg fra Det Forenede Kongerige, og i Frankrig blev specificeret risikoslagteaffald fjernet fra fødekæden, men denne fjernelse blev først effektiv på fællesskabsplan fra 2000. I mellemtiden havde Frankrig importeret 48 000 tons slagteaffald fra Det Forenede Kongerige i perioden 1988-1996 mod 3 180 tons i perioden 1978-1987. Sagsøgerne har gjort gældende, at de franske forbrugere på grundlag af disse konstateringer var mest udsat for risikoen for BSE i perioden fra juli 1988 til 1996, for så vidt vedtagelsen af beskyttelsesforanstaltninger i Det Forenede Kongerige og en nedsættelse af risikoen i dette land blev ledsaget af en forøget risiko i andre medlemsstater på grund af de nationale myndigheders og fællesskabsmyndighedernes passivitet.

92 Sagsøgerne har nærmere bestemt fremført, at flere videnskabelige udtalelser konkluderede, at det ville være hensigtsmæssigt og relevant at fjerne SRM fra fødekæden for at beskytte menneskets sundhed. Sagsøgerne har endvidere bestridt argumentet om, at skaden kan tilskrives erhvervsdrivende, der handlede ulovligt med produkter fra kvæg, eftersom det fremgår af videnskabelige udtalelser og

lægeerklæringer, at de pågældende ofre blev smittet gennem indtagelse af inficeret væv, før det blev forbudt i Frankrig i april 1996 og dermed før indførelsen af det generelle forbud mod markedsføring af kvæg og produkter fra kvæg med oprindelse i Det Forenede Kongerige.

93 Sagsøgerne har desuden præciseret, at de ikke anser Kommissionens og Rådets ansvar for at være et eneansvar i forbindelse med smitten af deres pårørende. De har gjort gældende, at de franske myndigheder ikke vedtog de nødvendige foranstaltninger for at forhindre, at de franske forbrugere blev udsat for BSE. Den omstændighed, at en medlemsstat har begået fejl, udelukker dog ikke, at Fællesskabet har bidraget til skadens opståen. I et sådant tilfælde vil offeret kunne påberåbe sig medlemsstatens ansvar ved de nationale domstole og Fællesskabets ansvar ved Fællesskabets retsinstanser (jf. dommen i sagen Kampffmeyer m.fl. mod Kommissionen).

94 De sagsøgte har fremført, at sagsøgerne ikke har fremlagt bevis for årsagsforbindelsen mellem den adfærd, de foreholdes, og den påberåbte skade.

95 De sagsøgte har gjort gældende, at det ikke på grundlag af de lægeerklæringer, som sagsøgerne har fremlagt, er muligt definitivt at fastslå, at smitten af ofrene med den patogene BSE-agens i den foreliggende sag er sket via fødeindtagelse. Sagsøgerne har heller ikke fremlagt elementer eller beviser for den nøjagtige art af de produkter, der angiveligt har været bærere af den patogene agens, eller for de afdøde personers spisevaner. De har navnlig ikke oplyst, om smitten var forårsaget af franske produkter eller produkter importeret fra Det Forenede Kongerige. På grund af det meget begrænsede antal tilfælde af BSE, der er registreret uden for Det Forenede Kongerige, navnlig i Frankrig (mellem 1988 og 1996 er 25 tilfælde blevet bekræftet i Frankrig, sammenlignet med de 167 875 tilfælde i Det Forenede Kongerige), er det

dog statistisk set meget usandsynligt, at de franske ofre er blevet påført infektionen via indtagelse af fransk kød fra dyr inficeret med BSE. Det ville være mere logisk at antage, at ofrene i Frankrig eller andre steder har indtaget kød fra Det Forenede Kongerige fra dyr, der blev inficeret i 1980'erne.

96 I denne forbindelse mener de sagsøgte, at der ikke i den foreliggende sag kan påvises en direkte årsagsforbindelse på grund af den videnskabelige usikkerhed, der endnu omgiver forskningen i BSE, nvCJD og forbindelsen mellem de to sygdomme. Ifølge VSK's udtalelse af 10. december 1999 hersker der stadig stor usikkerhed navnlig om den maksimale inkubationstid — eller latenstid — for nvCJD, som kan være fra et år til over 25 år, den mindste infektiøse dosis, den infektiøse agens' nøjagtige karakter og den måde, hvorpå infektionen spredes i et dyrs eller et smittet menneskes forskellige væv.

97 De sagsøgte har gjort gældende, at det ikke, navnlig på grund af inkubationstiden for nvCJD, er muligt at finde frem til den dato, hvor de afdøde personer kunne være blevet smittet (jf. herved udtalelsen af 7.11.1995 fra undergruppen om BSE under Den Videnskabelige Veterinærkomité). Da det er umuligt at bestemme den nøjagtige dato for smitten, er det umuligt at vurdere, om de sagsøgte institutioner på dette tidspunkt var i stand til at træffe passende beskyttelsesforanstaltninger.

98 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at nogle medlemsstater, som det fremgår af Revisionsrettens særberetning nr. 14/2001, var tilbageholdende med at gennemføre fællesskabsforanstaltningerne i national ret og dermed forsinkede en effektiv beskyttelse af folkesundheden og dyresundheden, ligesom man ikke foretog et optimalt tilsyn med anvendelsen af fællesskabsstandarderne.

B — *Rettens bemærkninger*

99 Ifølge fast retspraksis er det en forudsætning for, at Fællesskabet ifølge artikel 288, stk. 2, EF kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold for en retsstridig adfærd begået af dets institutioner, at flere betingelser er opfyldt, nemlig at den handlemåde, som bebrejdes institutionerne, er retsstridig, at der faktisk er lidt et tab, og at der er en årsagsforbindelse mellem den påståede handlemåde og den påberåbte skade (Domstolens dom af 29.9.1982, sag 26/81, Oleifici Mediterranei mod EØF, Sml. s. 3057, præmis 16, samt Rettens dom af 11.7.1996, sag T-175/94, International Procurement Services mod Kommissionen, Sml. II, s. 729, præmis 44, af 16.10.1996, sag T-336/94, Efisol mod Kommissionen, Sml. II, s. 1343, præmis 30, og af 11.7.1997, sag T-267/94, Oleifici Italiani mod Kommissionen, Sml. II, s. 1239, præmis 20).

100 Hvad angår den første af disse betingelser er det et krav i retspraksis, at der er godtgjort at være sket en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder (Domstolens dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 42). Hvad angår kravet om, at tilsidesættelsen skal være tilstrækkelig kvalificeret, er det afgørende kriterium ved afgørelsen heraf, om den pågældende fællesskabsinstitution åbenbart og groft har tilsidesat grænserne for sin skønsbeføjelse. Såfremt den pågældende institution råder over et stærkt begrænset eller intet skøn, kan selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse (Domstolens dom af 10.12.2002, sag C-312/00 P, Kommissionen mod Camar og Tico, Sml. I, s. 11355, præmis 54, samt Rettens dom af 12.7.2001, forenede sager T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 og T-225/99, Comafrica og Dole Fresh Fruit Europe mod Kommissionen, Sml. II, s. 1975, præmis 134).

101 Hvis en af disse betingelser ikke er opfyldt, må sagsøgte i det hele frifindes, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige betingelser (dommen i sagen KYDEP mod

Rådet og Kommissionen, præmis 19 og 81, og Rettens dom af 20.2.2002, sag T-170/00, Förde-Reederei mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 515, præmis 37).

102 I den foreliggende sag skal Retten først undersøge spørgsmålet, om der består en årsagsforbindelse mellem institutionernes angiveligt retsstridige adfærd og det tab, som sagsøgerne har påberåbt sig.

103 Ifølge fast retspraksis antages årsagsforbindelsen i henhold til artikel 288, stk. 2, EF at foreligge, når der er en direkte årsagsforbindelse mellem den fejl, den pågældende institution har begået, og det påberåbte tab. Sagsøgeren har bevisbyrden for denne årsagsforbindelse (Domstolens dom af 15.1.1987, sag 253/84, GAEC de la Ségaude mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 123, præmis 20, og af 30.1.1992, forenede sager C-363/88 og C-364/88, Finsider m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 359, præmis 25, samt dommen i sagen Coldiretti m.fl. mod Rådet og Kommissionen, præmis 101).

104 I den foreliggende sag består de retsstridige handlemåder, som sagsøgerne bebrejder Rådet og Kommissionen, hovedsageligt i manglende opfyldelse af deres forpligtelser på området dyresundhed og folkesundhed samt i vedtagelse af utilstrækkelige, fejlagtige, uegnede eller forsinkede standarder og foranstaltninger til imødegåelse af risiciene i forbindelse med BSE og nvCJD. Sagsøgerne hævder, at den lidte skade umiddelbart skyldes, at deres familiemedlemmer er blevet smittet med nvCJD og er døde som følge af denne sygdom. Sagsøgerne gør gældende, at Rådet og Kommissionen skal holdes ansvarlige, men ikke eneansvarlige, for denne smitte.

105 Det skal altså undersøges, om sagsøgerne har fremlagt beviser eller indicier, der for det første kan bevise, at deres pårørende var smittet med nvCJD, og at denne

infektion skyldtes indtagelse af oksekød inficeret med BSE, samt for det andet, at de handlinger og udeladelser, der bebrejdes de sagsøgte, kan anses for at være årsagen til denne smitte.

106 Med hensyn til det første spørgsmål, nemlig årsagen til, at sagsøgernes familiemedlemmer er døde, kan det først og fremmest fastslås, at det fremgår af de to rækker af rapporter fra lægeeksperter, som sagsøgerne har fremlagt — dels rapporterne fra den 1. oktober 2003, den 13. april, den 20. maj og den 6. juni 2003 udarbejdet på anmodning af tribunal de grande instance de Paris, dels rapporterne af 29. januar 2004 udarbejdet på anmodning af tribunal administratif de Paris — at diagnosen nvCJD er blevet fastslået entydigt for alle ofrenes vedkommende, hvorved alle andre diagnoser udtrykkeligt udelukkes. Det fremgår endvidere af disse rapporter, at den mest sandsynlige smittevej for disse tilfælde af nvCJD er via munden, dvs. fødevareforurening. Muligheden for en iatrogen CJD, dvs. fremkaldt af en lægebehandling, er således udelukket. Det bekræftes nærmere betegnet i disse erklæringer, at der er tale om infektioner, der er overført til mennesker via BSE.

107 Det skal endvidere bemærkes, at det nu synes at være generelt accepteret i de videnskabelige kredse, at nvCJD skyldes smitte med BSE-agensen. De sagsøgte har selv indrømmet, at det er videnskabeligt bevist, at der findes fysiske, kemiske og biologiske fællestræk mellem BSE og nvCJD. Endvidere fremgår det af VSK's udtalelse af 10. december 1999 om risikoen for smitte med BSE via fødevarer (jf. præmis 48 ovenfor), at de videnskabelige beviser tyder på, at BSE og nvCJD højst sandsynligt er forårsaget af den samme agens, og det udledes heraf, at de mennesker, der er blevet ofre for sygdommen, sandsynligvis er blevet inficeret som følge af en indtagelse via munden af materiale smittet med BSE. Endelig fremgår det af præamblen til beslutning 2000/418, at »[d]er foreligger stadig flere beviser for, at den agens, der fremkalder BSE, er identisk med det, der fremkalder nvCJD«.

108 Sammenfattende finder Retten det tilstrækkelig godtgjort, at sagsøgernes pårørende er døde af nvCJD, og at denne sygdom var forårsaget af indtagelse af oksekød inficeret med BSE.

109 Hvad angår det andet spørgsmål, nemlig om de handlinger og udeladelser, der bebrejdes de sagsøgte, kan anses for at være årsagen til, at sagsøgernes afdøde familiemedlemmer blev smittet, har sagsøgerne i hovedsagen fremført, at Rådet og Kommissionen ikke i rette tid vedtog de nødvendige og passende foranstaltninger, der var påkrævet for at imødegå de risici, som BSE-krisen indebar for folkesundheden. Disse institutioner er derfor angiveligt ansvarlige for ikke at have hindret spredningen af BSE — der spredte sig fra bestanden i Det Forenede Kongerige, hvor den opstod, til de øvrige medlemsstaters bestande — og for ikke at have undgået, at denne i form af nvCJD blev overført til mennesker.

110 For at undersøge dette spørgsmål må man først se på de datoer, hvor ofrene blev smittet, og sygdommens inkubationstid, hvorefter det skal kontrolleres, om der findes en mulig årsagsforbindelse mellem de fastslåede tab og de forskellige påståede retsstridige handlemåder, der rent konkret bebrejdes Rådet og Kommissionen.

111 Der bør lægges betydelig vægt på, at muligheden for overførsel af BSE til mennesker under alle omstændigheder først blev videnskabeligt bevist i marts 1996, da SEAC udsendte sin meddelelse, hvori der blev gjort rede for en sandsynlig forbindelse mellem BSE og nvCJD. Som de sagsøgte har gjort gældende, skal deres adfærd imidlertid bedømmes i forhold til den videnskabelige viden samt til den grad af forsigtighed og agtsomhed, der var påkrævet på tidspunktet for de faktiske omstændigheder.

1. Vedrørende datoerne for smitte af ofrene og sygdommens inkubationstid

112 Det fremgår af sagsakterne, at datoerne for smitte af sagsøgernes familiemedlemmer ikke kan fastsættes nøjagtigt. Sagsøgerne har i denne forbindelse hævdet, at de

franske forbrugere hovedsageligt var udsat for risikoen for BSE i perioden fra juli 1988 — hvor de britiske myndigheder indførte de første beskyttelsesforanstaltninger mod BSE — til marts eller april 1996 — hvor Fællesskabet indførte forbud mod import af oksekødsprodukter og kød- og benmel med oprindelse i Det Forenede Kongerige, og Frankrig forbød indtagelse af specificeret risikoslagteaffald (jf. præmis 91). Sagsøgerne har navnlig fremført, at deres pårørende blev smittet i 1996 eller senere (jf. præmis 92). Det skal ligeledes bemærkes, at erklæringerne fra de eksperter, der var befuldmægtiget af tribunal de grande instance de Paris og af tribunal administratif de Paris, fastslog, at datoerne for smitte af sagsøgernes afdøde familiemedlemmer ikke kunne fastsættes nøjagtigt, men at de sandsynlige datoer for denne smitte lå mellem 1980 og 1996.

113 Det er i denne forbindelse vigtigt at anføre, at nvCJD er kendetegnet ved sin lange inkubationstid. Det fremgår således af VSK's udtalelse af 10. december 1999 om risikoen for smitte med BSE via fødevarer (jf. præmis 48), at denne varighed er ukendt, men det præciseres, at den kan gå fra nogle år til over 25 år. Sagsøgerne har selv udtalt, at overførbare spongiforme encefalopatier er kendetegnet ved en lang latenstid hos det inficerede individ, der hos mennesker kan vare helt op til 30 år (jf. stævningen, punkt 103). Endelig fremgår det af de rapporter fra eksperter, der er udarbejdet på anmodning af tribunal de grande instance de Paris og tribunal administratif de Paris, at de kliniske data og modelberegningerne vedrørende inkubationstiden tyder på en periode på 15-20 år mellem udsættelsen for BSE-agensen og fremkomsten af den nye variant hos mennesket, og det præciseres, at uanset hvilken form af CJD, der er tale om, og uanset oprindelsen hertil, er der tale om en sygdom med en meget lang inkubationstid (flere år), at denne inkubationstid varierer i de enkelte tilfælde, og at den variant, der hænger sammen med BSE, også er omfattet af denne udviklingskarakteristik for sygdommen. Endelig skal det påpeges, at BSE, der er årsagen til smitten med nvCJD, også har en inkubationstid hos okser, som kan være på flere år. Ifølge VSK's udtalelse af 10. december 1999 er inkubationstiden for BSE i gennemsnit fem år, idet den i langt de fleste tilfælde ligger mellem fire og seks år.

114 På grundlag af ovenstående oplysninger kan det fastslås, at sagsøgernes familiemedlemmer ramt af nvCJD i den foreliggende sag kunne være blevet smittet med sygdommen ikke blot mellem 1988 og 1996, men som sagsøgerne har fremført, endog før 1988. Det skal dog for det første fremhæves som generelt anerkendt, at muligheden for overførsel af BSE til mennesker først blev videnskabeligt anerkendt i 1996. For det andet er BSE, som det fremgår af VSK's udtalelse af 10. december 1999 (jf. præmis 48), en ny sygdom, der opstod i Det Forenede Kongerige sandsynligvis mellem 1980 og 1985, men som først blev påvist og beskrevet i november 1986. De pågældende ofre kunne således være blevet smittet på et tidspunkt, hvor de videnskabelige kredse ikke havde kendskab til risiciene i forbindelse med BSE, navnlig for menneskets sundhed.

115 Nærmere betegnet har smitten kunnet finde sted før 1988, hvorfor det kan ikke anses for godtgjort, at de påståede retsstridige handlemåder, som sagsøgerne bebrejder Rådet og Kommissionen, og som alle ligger efter denne dato, nødvendigvis er den direkte årsag til de påståede tab.

2. Eksistensen af en årsagsforbindelse mellem de påståede skader og de handlinger, som Rådet og Kommissionen kritiseres for

116 Sagsøgernes to grundlæggende kritikpunkter med hensyn til Rådets og Kommissionens forvaltning af BSE og nvCJD vedrører dels deres påståede forsinkede forbud mod brug af kød- og benmel til foder til dyr, der ifølge sagsøgerne medførte spredningen af BSE uden for Det Forenede Kongerige, dels deres påståede forsinkede fjernelse af SRM fra fødekæden, idet dette materiale var årsagen til smitte af de mennesker, der blev ramt af nvCJD. Desuden har sagsøgerne påvist andre handlinger fra de sagsøgtes side, som skulle udgøre et åbenbart urigtigt skøn, og de beskylder dem også for at have foretaget magtfordrejning og tilsidesat principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og god forvaltningsskik.

a) Den påståede forsinkede indførelse af et forbud mod kød- og benmel

117 Sagsøgerne har gjort gældende, at BSE navnlig blev spredt på det europæiske kontinent, særlig i Frankrig, på grund af brugen af inficeret kød- og benmel importeret fra Det Forenede Kongerige i foder til husdyr. De anfører, at de britiske myndigheder i 1988 indførte et forbud mod at fodre drøvtyggere med kød- og benmel fra drøvtyggere, men de forbød ikke eksport af dette mel til andre medlemsstater. Det medførte angiveligt en kraftig stigning i importen af inficeret mel fra Det Forenede Kongerige til Frankrig, og fodring af den franske kvægbestand med dette mel er årsagen til fremkomsten af BSE i Frankrig. Fællesskabet forbød imidlertid først brugen af kød- og benmel af væv fra pattedyr i foder til drøvtyggere i juli 1994 med vedtagelsen af beslutning 94/381. Det delvise forbud mod brug af kød- og benmel, der blev indført med denne beslutning, forhindrede i øvrigt ikke, at køer blev udsat for den infektiøse agens som følge af krydskontaminering. Sagsøgerne præciserede i retsmødet, at eftersom eksponering af mennesker for nvCJD hænger sammen med spredningen af BSE, har de sagsøgtes påståede retsstridige handlemåder i forbindelse med forvaltningen af kvægsygdommen indvirket på risiciene for menneskets sundhed.

118 Det må først og fremmest fastslås, at selv om den nøjagtige oprindelse til BSE ikke ser ud til at være helt kendt, tyder det videnskabelige arbejde, der er udført i forbindelse med sygdommen, på, at BSE — bortset fra et begrænset antal tilfælde (under 10%), der er overført fra moderdyret til kalven — højst sandsynligt skyldes indtagelse af kød- og benmel indeholdende den infektiøse agens. Som det fremgår af beslutning 94/381, mener man således, at tilstedeværelsen af BSE i kvæg er forårsaget af proteiner fra drøvtyggere, der indeholdt scrapieagensen, og senere BSE-agensen, og som ikke var blevet behandlet tilstrækkeligt til at inaktivere de infektiøse agenser. Det følger heraf, at det for at bekæmpe spredningen af denne sygdom især var nødvendigt at forhindre, at væv, der var mistænkt for at indeholde BSE-agensen, blev indført i dyrenes fødekæde.

119 Selv om de britiske myndigheder i juli 1988 indførte et forbud mod, at opdrættere på det britiske territorium fodrede drøvtyggere med kød- og benmel indeholdende proteiner fra drøvtyggere, vedtog de sagsøgte imidlertid ikke i første omgang tilsvarende foranstaltninger på fællesskabsplan. Som sagsøgerne således har påpeget, forbød de først i juni 1994 brugen af proteiner fra pattedyr i foder til drøvtyggere i hele Fællesskabet med vedtagelsen af beslutning 94/381. Eksporten af kød- og benmel fra Det Forenede Kongerige til de øvrige medlemsstater blev heller ikke udtrykkeligt forbudt før i 1996 med beslutning 94/239.

120 Ganske vist havde man ikke på dette tidspunkt fuldstændigt kendskab til sygdommens kendetegn, nærmere bestemt årsagerne til overførslen. Før 1994 var forekomsten af BSE i andre lande end Det Forenede Kongerige — og i mindre omfang Irland — meget begrænset. Mellem 1988 og 1994 blev der således kun i den kontinentale del af Europa konstateret tilfælde i Tyskland (4 tilfælde), Danmark (1 tilfælde), Frankrig (10 tilfælde), Italien (2 tilfælde) og Portugal (18 tilfælde).

121 Det skal bemærkes, at samtlige medlemsstater, som det fremgår af Kommissionens svar på spørgsmålene fra Parlamentets undersøgelsesudvalg i september 1996, under alle omstændigheder allerede på Kommissionens anbefaling havde vedtaget nationale foranstaltninger, der forbød import af kød- og benmel fra Det Forenede Kongerige.

122 Syv medlemsstater vedtog endvidere mellem 1989 og 1990 foranstaltninger omfattende et forbud mod brug af proteiner fra pattedyrsvæv i foder til drøvtyggere. Især forbød Frankrig brugen af proteiner fra pattedyr i foder til kvæg i juli 1990. Det fremgår således af artikel 1 i bekendtgørelse af 24. juli 1990 om forbud mod anvendelse af visse proteiner af animalsk oprindelse i foder og fremstillingen af foder til dyr af kvægracen (JORF af 11.8.1990, s. 9837) som ændret ved artikel 1 i bekendtgørelse af 26. september 1990 (JORF af 7.10.1990, s. 12162), at »anvendelse

af mel og pulver af ben samt proteiner af animalsk oprindelse, med undtagelse af proteiner fra mælkeprodukter, fjerkræ, ægprodukter, fisk eller havdyr, når de indsamles, behandles og oplagres separat, er forbudt i foder til dyr af kvægracen eller i fremstillingen af foder til disse dyr«.

123 Fra 1994 indførte de sagsøgte endvidere gradvist en strategi, der specifikt sigtede mod i hele Fællesskabet at forhindre, at væv, der kunne tænkes at indeholde BSE-agensen, kom ind i den animalske fødekæde. Blandt disse foranstaltninger skal der især lægges vægt på beslutning 94/381, som i hele Fællesskabet forbød anvendelse af proteiner fra pattedyr i foder til drøvtyggere — dog med muligheden for i enkeltsager at give tilladelse til at anvende systemer, der gør det muligt at skelne mellem proteiner fra drøvtyggere og proteiner fra andre arter.

124 Sagsøgerne har imidlertid gjort gældende, at disse bestemmelser var utilstrækkelige, navnlig fordi beslutning 94/381 kun forbød proteiner fra pattedyr i foder til drøvtyggere og altså ikke i foder til andre husdyr — navnlig svin og fjerkræ. De mener, at dette delvise forbud senere viste sig at udgøre en kilde til krydskontaminering og dermed til spredningen af BSE.

125 Herom udtales, at et absolut forbud mod at anvende animalske proteiner i foder til alle husdyr først blev indført i hele Fællesskabet med beslutning 2000/766, der trådte i kraft den 1. januar 2001. Der lægges herved vægt på, at vedtagelsen af denne beslutning under alle omstændigheder blev nødvendiggjort af de systematiske fejl i gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne om kød- og benmel i adskillige medlemsstater (jf. fjerde til sjette betragtning til beslutning 2000/766).

126 Som det fremgår af Revisionsrettens særberetning nr. 14/2001 (jf. præmis 31), tolererede de fleste medlemsstater, herunder Den Franske Republik, en vis grad af kontaminering, selv om fællesskabslovgivningen ikke tillader en sådan tolerance. Endvidere blev der i forbindelse med inspektioner foretaget af Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret (herefter »FVO«) under Kommissionen mellem 1998 og 2000 konstateret mangler i kontrollen med handelen med dette mel i størstedelen af medlemsstaterne. FVO's inspektioner afslørede ligeledes, at foderindustrien ikke gjorde nok for at forhindre kontaminering af kvægfoder med kød- og benmel, og at foder med kød- og benmel ikke altid var mærket korrekt, navnlig i Frankrig. Disse mangler var medvirkende til, at landbrugere uden at vide det gav deres kvæg foder, som kunne indeholde BSE-agens (jf. Revisionsrettens særberetning nr. 14/2001, punkt 33).

127 Derfor må det fastslås, at det ikke er godtgjort, at de sagsøgtes forvaltning af problemerne i tilknytning til anvendelse af kød- og benmel i foder til husdyr, herunder drøvtyggere, har været en afgørende årsag til spredningen af BSE uden for Det Forenede Kongerige, navnlig i Frankrig, og dermed til, at sagsøgernes familiemedlemmer blev smittet med nvCJD. Henset navnlig til de foranstaltninger, som adskillige medlemsstater, herunder Frankrig, vedtog om forbud mod import af kød- og benmel fra Det Forenede Kongerige og anvendelse af proteiner fra pattedyrsvæv i foder til drøvtyggere, og til de nationale myndigheders og private operatørers manglende anvendelse af fællesskabsstandarderne, finder Retten det ikke godtgjort, at de påståede tab ikke ville være opstået, hvis Kommissionen og Rådet havde vedtaget — eller på et tidligere tidspunkt havde vedtaget — de foranstaltninger, som sagsøgerne kritiserer dem for ikke at have vedtaget. Det er så meget desto mere ikke godtgjort, at de handlemåder, som sagsøgerne har påvist i denne forbindelse, kan udgøre en sikker og direkte årsag til, at sagsøgernes familiemedlemmer blev smittet med nvCJD.

b) Det påståede forsinkede forbud mod brug af SRM

128 Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at forbuddet mod anvendelse af SRM er den vigtigste beskyttelsesforanstaltning mod den risiko, som nvCJD udgør for menneskers sundhed, for dette risikomateriale udgør den vigtigste smittekilde for mennesket. De har fremført, at selv om det siden 1989 blev foreslået i flere videnskabelige udtalelser, at en sådan foranstaltning måtte indføres, vedtog de sagsøgte den først med stor forsinkelse. Forbuddet mod anvendelse af enhver form for SRM blev således først indført i 1997 med vedtagelsen af beslutning 97/534. Endvidere skulle beslutningen være trådt i kraft den 1. januar 1998, men Kommissionen og Rådet forsinkede den ved flere lejligheder i næsten tre år. Dette forbud trådte således først i kraft i hele Fællesskabet den 1. oktober 2000 efter vedtagelsen af beslutning 2000/418.

129 Allerførst er det vigtigt at notere sig, at det i Den Videnskabelige Veterinærkomités udtalelse af 27. november 1989, i modsætning til hvad sagsøgerne synes at påstå, blev fastslået, at der ikke på dette tidspunkt forelå beviser for, at spongiforme encefalopatier hos dyr kunne overføres til mennesker, selv om det fremgår af denne udtalelse, at det ikke kunne udelukkes, at der fandtes en lille risiko for menneskers sundhed i forbindelse med meget inficeret væv. Under disse omstændigheder anbefalede VVK blot, at specificeret okseslagteaffald (dvs. hjerne, knoglemarv, tonsiller, brisler, milt og indvolde) fra dyr fra lande, hvor BSE var udbredt, blev fjernet fra den humane fødekæde.

130 I den forbindelse skal det påpeges, at der frem til 1989 kun var konstateret tilfælde af BSE i Det Forenede Kongerige. Efterfølgende, mellem 1989 og 1996, blev størstedelen af tilfældene af BSE ligeledes konstateret i Det Forenede Kongerige. Det Forenede Kongerige påviste således 165 402 tilfælde af BSE i denne periode. Irland oplevede kun 189 tilfælde. Endelig blev kun 25 tilfælde af BSE konstateret i

Frankrig i dette tidsrum, og i de øvrige medlemsstater på det europæiske kontinent blev der også kun konstateret meget få tilfælde (64 tilfælde i Portugal, 4 tilfælde i Tyskland, 2 tilfælde i Italien og 1 tilfælde i Danmark).

131 Allerede i 1989 traf de sagsøgte en første række af foranstaltninger, der sigtede mod at undgå spredning af BSE fra Det Forenede Kongerige, ved navnlig at indføre visse begrænsninger i handelen inden for Fællesskabet med kvæg fra Det Forenede Kongerige (jf. navnlig beslutning 89/469, 90/59 og 90/261). Kommissionen vedtog ligeledes i april 1990 beslutning 90/200, som forbød eksport fra Det Forenede Kongerige — det eneste land, hvor BSE på det pågældende tidspunkt var udbredt — af hjerne, knoglemarv, brisler, tonsiller, milt og indvolde fra kvæg, der var mere end seks måneder gammelt ved slagtningen.

132 Sagsøgerne har dog foreholdt de sagsøgte ikke at have vedtaget et generelt forbud mod brugen af SRM i hele Fællesskabet på dette tidspunkt og mener, at denne undladelse er grunden til, at deres pårørende blev smittet.

133 På et område som dyresundhed og menneskers sundhed skal eksistensen af en årsagsforbindelse mellem en handlemåde og en skade imidlertid fastslås på grundlag af en analyse af institutionernes adfærd i forhold til den tilgængelige videnskabelige viden på det pågældende tidspunkt. I denne forbindelse skal Retten understrege, at det frem til marts 1996 ikke var videnskabeligt bevist, at det var muligt at overføre BSE til mennesker (jf. præmis 8, 9 og 111 ovenfor). Det er ligeledes vigtigt at påpege, at de videnskabelige og veterinære komitéer inden oktober 1996 ikke havde foreslået, at der blev indført et generelt forbud mod anvendelse af SRM i hele Fællesskabet, idet foranstaltninger vedrørende dette materiale kun blev anset for at være nødvendige i Det Forenede Kongerige. Før 1996 kan det således ikke bebrejdes de sagsøgte, at de ikke forbød anvendelse af SRM fuldstændigt i hele Fællesskabet.

134 Endvidere skal det anføres, at eksistensen af en årsagsforbindelse kræver, at den foreholdte adfærd er en sikker og direkte årsag til den påståede skade, og at det i sager som den foreliggende, hvor den adfærd, der angiveligt har været årsag til den påståede skade, består i en undladelse, navnlig er nødvendigt at få vished for, at denne skade rent faktisk er forårsaget af den påståede undladelse og ikke har kunnet være forårsaget af handlinger, der ikke har noget at gøre med dem, som de sagsøgte institutioner beskyldes for.

135 Retten mener ikke, at en sådan vished foreligger her i sagen.

136 Det er således ikke muligt at fastslå med tilstrækkelig sikkerhed, at sagsøgernes familiemedlemmer ikke ville være blevet smittet, hvis de sagsøgte institutioner på et tidligere tidspunkt havde vedtaget et fuldstændigt forbud mod SRM. Herved lægger Retten navnlig vægt på, at de generelle foranstaltninger, som de sagsøgte institutioner skulle træffe, og effektiviteten af disse navnlig afhang af medlemsstaternes indsats, og disse har ikke altid sikret en tilstrækkelig rigorøs anvendelse af de veterinære standarder (jf. præmis 144 nedenfor).

137 Det må ligeledes tillægges betydning, som det også fremgår af VSK's udtalelse af 10. december 1999 (jf. ovenfor, præmis 48), at selv om SRM ser ud til at være langt den vigtigste infektionskilde til nvCJD, ville et »ideelt« niveau for beskyttelse af forbrugerne mod denne sygdom kræve, at der overhovedet ikke fandtes dyr inficeret med BSE i den humane fødekæde, idet fjernelse af SRM i denne forbindelse kun udgør et »sekundært beskyttelsesniveau«. VSK bemærkede således, at hverken den minimumsdosis af BSE-inficeret materiale, der forårsager smitte hos mennesker, eller fordelingen af denne infektion i et dyrs forskellige væv var fuldstændig kendt, og fastslog, at enhver udsættelse af mennesker for den infektiøse agens derfor måtte undgås.

138 Henset til ovenstående finder Retten, at selv om et fuldstændigt og tidligt forbud mod indtagelse og anvendelse af SRM i hele Fællesskabet, der var blevet håndhævet strengt og effektivt i samtlige medlemsstater, hvis det var blevet vedtaget på et tidligere tidspunkt, kunne have mindsket risikoen for smitte af de europæiske forbrugere med nvCJD, er det dog ikke muligt at fastslå med tilstrækkelig sikkerhed, at de sagsøgte institutioners vedtagelse af et sådant forbud i den foreliggende sag ville have forhindret, at sagsøgernes familiemedlemmer var blevet smittet. Under alle omstændigheder og henset navnlig til de sandsynlige datoer, hvor disse blev smittet, og inkubationstiderne for henholdsvis BSE og nvCJD (jf. præmis 112-114) skulle en sådan foranstaltning for at være effektiv have været vedtaget ikke blot længe inden 1996 — det tidspunkt, hvor overførsel af BSE til mennesker blev videnskabeligt anerkendt — men endog inden 1990 — det tidspunkt, hvor de første tilfælde af BSE blev konstateret på det europæiske kontinent — eller endog før 1986 — det tidspunkt, hvor BSE-sygdommen blev påvist og beskrevet første gang i Det Forenede Kongerige. Som det blev fastslået i præmis 133 kan det imidlertid ikke bebrejdes de sagsøgte, at de ikke forbød anvendelsen af SRM fuldstændigt i hele Fællesskabet før i 1996.

139 Med hensyn til den forsinkede vedtagelse af foranstaltninger vedrørende anvendelsen af SRM, som de sagsøgte institutioner foreholdes mellem 1997 og 2000, finder Retten, at denne kritik ikke er relevant i forbindelse med den foreliggende sag. Det skal understreges, at sagsøgerne selv mener, at deres pårørende blev smittet med nvCJD senest i 1996 (jf. præmis 92). Det fremgår ligeledes af rapporterne fra de eksperter, som var udmeldt af tribunal de grande instance de Paris og tribunal administratif de Paris, at sagsøgernes afdøde familiemedlemmer sandsynligvis blev smittet før 1996 (jf. præmis 112). Derfor kan de sagsøgtes påståede retsstridige handlemåder efter 1996 ikke anses for at have forårsaget de skader, som sagsøgerne har påberåbt sig i den foreliggende sag.

140 Henset til ovenstående betragtninger finder Retten, at den adfærd, som sagsøgerne kritiserer de sagsøgte institutioner for vedrørende forbud mod SRM, ikke kan anses for at være en sikker og direkte årsag til de skader, som sagsøgerne har påberåbt sig i den foreliggende sag.

c) De øvrige handlemåder, som Rådet og Kommissionen kritiseres for

141 Ud over de påståede ulovligheder i forvaltningen af mel og SRM, der er behandlet ovenfor, har sagsøgerne fremsat flere andre kritikpunkter vedrørende de sagsøgtes handlinger i forbindelse med bekæmpelse af BSE og nvCJD. De mener navnlig, at de sagsøgte har foretaget en række åbenbart urigtige skøn i forvaltningen af risiciene i tilknytning til disse sygdomme. Sagsøgerne kritiserer ligeledes de sagsøgte for magtfordrejning, idet de for at beskytte oksekødsmarkedets interesser har forsøgt at forhindre medlemsstaterne i at vedtage ensidige beskyttelsesforanstaltninger over for de risici, som BSE indebærer. Endelig har sagsøgerne gjort en tilsidesættelse af principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og god forvaltningsskik gældende, navnlig på grund af desorganiseringen af Kommissionens tjenestegrene samt mangler og fejl ved Fællesskabets veterinære inspektioner i tilknytning til BSE, ligesom der er fejl i tilsynet med medlemsstaternes veterinærkontrol.

142 Det må imidlertid fastslås, at sagsøgerne ikke på nogen måde har godtgjort, at der skulle eksistere en konkret årsagssammenhæng mellem disse påståede uregelmæssigheder og de skader, de har påberåbt sig i den foreliggende sag, og som, som allerede anført, skyldes, at deres familiemedlemmer blev smittet med nvCJD og efterfølgende afgik ved døden.

143 I øvrigt skal det nævnes, at ansvaret for en effektiv kontrol med anvendelsen af veterinærlovgivningen hovedsageligt påhviler medlemsstaterne. Især når det drejer sig om den veterinærkontrol, der finder anvendelse på handelen inden for Fællesskabet, fremgår det af direktiv 89/66 og 90/425, at denne kontrol hovedsageligt påhviler myndighederne i afsendelsesmedlemsstaten og i mindre grad bestemmelsesmedlemsstaten. Rent konkret skal medlemsstaterne, hvis der på deres område opstår en zoonose eller en sygdom, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed, øjeblikkeligt indføre de bekæmpelses- eller forebyggelsesforanstaltninger, der er fastsat i fællesskabslovgivningen, og træffe alle andre passende foranstaltninger.

144 Det skal ligeledes bemærkes, at de tilsyn, som Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret har foretaget siden 1996, som det fremgår af Revisionsrettens særberetning nr. 14/2001, viser, at størstedelen af medlemsstaterne ikke har ført tilstrækkelig streng kontrol med, at BSE-foranstaltningerne blev gennemført, som de skulle. Ifølge Revisionsretten kan medlemsstaternes mangelfulde gennemførelse af fællesskabslovgivningen have medvirket til at forhindre, at BSE blev udryddet, og til at fremme spredningen af sygdommen. Visse private økonomiske aktørers ansvar for spredningen af sygdommen skal ligeledes tages i betragtning. I ovennævnte særberetning fra Revisionsretten fastslås det således, at foderindustrien ikke fulgte EU's BSE-lovgivning i tilstrækkelig grad.

145 Henset til det ovenstående finder Retten ikke, at sagsøgerne har godtgjort, at disse påståede retsstridige handlemåder kan betragtes som en sikker og direkte årsag til, at deres pårørende blev smittet med nvCJD.

3. Konklusion

146 Henset til det ovenstående finder Retten det ikke godtgjort, at Rådets og Kommissionens påståede retsstridige handlemåder og udeladelser kan betragtes som en sikker og direkte årsag til, at sagsøgernes familiemedlemmer blev smittet med og døde af nvCJD i Frankrig, der er grundlaget for de skader, som er gjort gældende i den foreliggende sag. Det er således ikke i forbindelse med de faktiske forhold i den foreliggende sag godtgjort, at skaderne ikke ville være opstået, hvis institutionerne havde vedtaget — eller på et tidligere tidspunkt havde vedtaget — de foranstaltninger, som sagsøgerne kritiserer dem for ikke at have vedtaget.

147 Følgelig må det fastslås, at der ikke er etableret en årsagsforbindelse mellem den påståede skade og fællesskabsinstitutionernes påståede fejlagtige adfærd.

148 Derfor må Fællesskabet frifindes for så vidt angår sagsøgernes påstande om dets ansvar uden for kontraktforhold for retsstridig adfærd, udvist af de sagsøgte institutioner, uden at det er nødvendigt at udtale sig om, hvorvidt de øvrige betingelser for dette ansvar, nemlig at den adfærd, som bebrejdes institutionen, er retsstridig, og at der eksisterer en skade, er opfyldt i den foreliggende sag.

II — *Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, når de sagsøgte institutioner ikke har handlet retsstridigt*

A — *Parternes argumenter*

149 Sagsøgerne har anført, at fransk ret ud over ansvarsregler på grundlag af culpa ligeledes indeholder en grundlæggende ret for skadelidte til at kræve tabet erstattet hos det offentlige. Disse regler hviler på værdierne lighed og solidaritet i forfatningen. I denne forbindelse oprettede den franske lovgiver i 1991 en særlig fond for erstatning til personer smittet med humant immundefekt virus som følge af indsprøjtning af blodprodukter og en uafhængig kommission for erstatning til ofre for en iatrogen form for CJD i tilknytning til indsprøjtning af vækshormoner.

150 Sagsøgerne finder, at Fællesskabets retsinstansers praksis ikke udelukker princippet om Fællesskabets objektive ansvar (Rettens dom af 29.1.1998, sag T-113/96, Dubois et Fils mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 125). De har på grundlag af de forfatningstraditioner, der er fælles for medlemsstaterne, og de grundlæggende rettigheder fremført, at fællesskabsinstitutionerne skal respektere, at det er legitimt at pålægge Fællesskabet erstatningsbyrden, når ligebehandlingsprincippet tilsidesættes på en unormal og særlig måde. Sagsøgerne har medgivet, at det ville være

ønskeligt, om de »politiske« institutioner indførte en erstatning baseret på princippet om solidaritet, men de hævder, at det også er muligt at indrømme Fællesskabets retsinstanser denne kompetence. De bemærker, at Parlamentet i en beslutning af 19. november 1997 anmodede Kommissionen og de berørte medlemsstater om at skaffe de nødvendige økonomiske midler med henblik på at udtrykke solidaritet med de pårørende til ofrene for nvCJD.

151 Sagsøgerne udtaler, at de på grund af, at deres pårørende blev smittet med den patogene BSE-agens og døde af nvCJD, har lidt store og usædvanligt overvældende tab. Endvidere kunne de ikke på grund af den manglende identifikation af den infektiøse agens samt problemerne med at fastslå den nøjagtige smittedato og smittekilde basere deres erstatningssøgsmål på de nationale ordninger eller fællesskabsordningerne for fabrikanternes og distributørernes ansvar. Det er derfor retfærdigt, at de kan pålægge fællesskabsinstitutionerne erstatningsbyrden.

152 De sagsøgte har gjort gældende, at Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, når der ikke er udvist retsstridig adfærd, kun kan gøres gældende, hvis tre strenge betingelser er opfyldt samtidigt, nemlig betingelsen om, at det hævdede tab skal foreligge, betingelsen om årsagssammenhæng samt betingelsen om tabets usædvanlige og særlige karakter (Domstolens dom af 15.6.2000, sag C-237/98 P, Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4549, præmis 17-19). I den foreliggende sag er betingelsen om en årsagsforbindelse imidlertid ikke opfyldt. Desuden skal der ses bort fra familiemedlemmernes ikke-økonomiske tab, og de beløb, der kræves som følge af det økonomiske tab, er ubegrundede og uforholdsmæssigt store. Kommissionen gør ligeledes gældende, at sagsøgerne ikke har godtgjort tabets usædvanlige og særlige karakter, idet den bemærker, at et dødsfald vel er et ganske særligt alvorligt tab, men sagsøgerne har ikke bevist, at ofrene har været udsat for en særlig risiko, der adskiller sig fra den, som andre forbrugere af oksekød har været udsat for.

B — *Rettens bemærkninger*

153 Fællesskabets forpligtelse til at erstatte skader forårsaget af dets institutioner bygger ifølge artikel 288, stk. 2, EF på »de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer«, og følgelig uden at begrænse rækkevidden af disse principper til kun at gælde Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold for dets institutioners retsstridige adfærd. Nationale bestemmelser om ansvar uden for kontraktforhold gør det imidlertid muligt for borgere, om end i varierende grad, på bestemte områder og efter forskellige fremgangsmåder ad rettens vej at opnå erstatning for visse skader, selv når der ikke foreligger nogen ulovlig handling fra skadevolderen (Rettens domme af 14.12.2005, sag T-69/00, FIAMM og FIAMM Technologies mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 5393, præmis 158 og 159, og sag T-383/00, Beamglow mod Parlamentet m.fl., Sml. II, s. 5459, præmis 172 og 173). I det tilfælde, hvor en skade opstår ved en adfærd fra fællesskabsinstitutionernes side, hvis ulovlighed ikke er godtgjort, kan Fællesskabet ifalde ansvar uden for kontraktforhold, når betingelserne om tilstedeværelsen af det påståede tab, en årsagsforbindelse mellem tabet og den handling, der lægges Fællesskabets institutioner til last, samt det pågældende tabs usædvanlige og særlige karakter er opfyldt samtidigt (dommen i sagen Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen, præmis 19, i sagen FIAMM og FIAMM Technologies mod Rådet og Kommissionen, præmis 160 og i sagen Beamglow mod Parlamentet m.fl., præmis 174).

154 I den foreliggende sag er det imidlertid blevet fastslået, at der ikke findes en årsagsforbindelse mellem de sagsøgtes handlinger, som sagsøgerne har identificeret, og sagsøgernes påståede skade. Derfor må Fællesskabet frifindes for så vidt angår sagsøgernes påstande om dets ansvar uden for kontraktforhold, når de sagsøgte ikke har gjort sig skyldige i en retsstridig adfærd, uden at det er nødvendigt at udtale sig om, hvorvidt de øvrige betingelser for dette ansvar, nemlig at skaden foreligger samt dens unormale og særlige karakter, er opfyldt i denne sag.

155 I øvrigt udtales, at Retten ikke har kompetence til at træffe afgørelse om indrømmelse af erstatning til ofrene for en sygdom, navnlig på grundlag af et

påstået solidaritetsprincip, når det ikke er fastslået, at fællesskabsinstitutionerne har et ansvar uden for kontraktforhold. Under alle omstændigheder skal det her bemærkes, at den franske regering i juni 2004 og januar 2005 tildelte sagsøgerne »solidaritetsbidrag« for de skader, som ofrene og deres arvinger havde lidt som følge af sygdommen nvCJD. De pågældende erstatninger omfatter beløb til dækning af de skader, som hvert af ofrene har lidt, og beløb til dækning af de skader, som hvert af deres familiemedlemmer har lidt.

156 Henset til det ovenstående frifindes de sagsøgte for sagsøgernes påstande om Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, da de sagsøgte ikke har handlet retsstridigt.

157 Følgelig bør de sagsøgte frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

158 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge artikel 87, stk. 3, kan Retten imidlertid fordele sagens omkostninger eller beslutte, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, eller hvor der foreligger særlige grunde.

159 På baggrund af sagens omstændigheder, navnlig den omstændighed, at de fleste af Kommissionens og Rådets formalitetsindsigelser ikke blev taget til følge, bør det pålægges dem at bære omkostningerne i forbindelse med formaliteten, som Retten fastsætter til en fjerdedel af omkostningerne. Sagsøgerne bærer tre fjerdedele af omkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN

1) Søgsmålet rejst af É.R., O.O., J.R., A.R. og B.P.R. afvises.

2) I øvrigt frifindes Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

3) Sagsøgerne betaler tre fjerdedele af sagens omkostninger. Rådet og Kommissionen betaler en fjerdedel af sagens omkostninger.

García-Valdecasas Cooke Labucka

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. december 2006.

E. Coulon R. García-Valdecasas

Justitssekretær Afdelingsformand

Indhold

Sagens faktiske omstændigheder ..... II - 4930

I — Fremkomsten af bovin spongiform encefalopati og den nye variant af sygdommen Creutzfeldt-Jakob samt fællesskabsforanstaltninger og nationale foranstaltninger til bekæmpelse af disse sygdomme ..... II - 4930

II — Sagsøgernes særlige forhold samt sager ved de franske administrative og retlige myndigheder ..... II - 4936

Retsforhandlinger og parternes påstande ..... II - 4937

Formaliteten ..... II - 4939

I — Den første indsigelse om manglende præcisering af de væsentlige retlige og faktiske omstændigheder, som er påberåbt i sagen ..... II - 4940

A — Parternes argumenter ..... II - 4940

B — Rettens bemærkninger ..... II - 4941

II — Den anden formalitetsindsigelse er begrundet i den omstændighed, at de nationale retsmidler ikke er udtømt, og at der er forbindelse til de nationale sager ..... II - 4942

A — Parternes argumenter ..... II - 4942

B — Rettens bemærkninger ..... II - 4943

III — Den tredje formalitetsindsigelse om søgsmålets forældelse ..... II - 4945

A — Parternes argumenter ..... II - 4945

B — Rettens bemærkninger ..... II - 4947

Realiteten ..... II - 4950

I — Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold i forbindelse med de sagsøgte institutioners retsstridige adfærd ..... II - 4950

A — Parternes argumenter ..... II - 4950

1. De retsstridige handlinger foreholdt Rådet og Kommissionen ..... II - 4951

a) Påstanden om åbenbart urigtige skøn i forvaltningen af BSE-krisen ..... II - 4953

b) Påstanden om magtfordrejning ..... II - 4956

c) Påstanden om tilsidesættelse af principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og god forvaltningsskik ..... II - 4957

2. Eksistensen af en skade ..... II - 4958

3. Spørgsmålet om årsagsforbindelse ..... II - 4960

B — Rettens bemærkninger ..... II - 4964

1. Vedrørende datoerne for smitte af ofrene og sygdommens inkubationstid ..... II - 4967

2. Eksistensen af en årsagsforbindelse mellem de påståede skader og de handlinger, som Rådet og Kommissionen kritiseres for ..... II - 4969

a) Den påståede forsinkede indførelse af et forbud mod kød- og benmel ..... II - 4970

b) Det påståede forsinkede forbud mod brug af SRM ..... II - 4974

c) De øvrige handlemåder, som Rådet og Kommissionen kritiseres for ..... II - 4978

3. Konklusion ..... II - 4979

II — Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, når de sagsøgte institutioner ikke har handlet retsstridigt ..... II - 4980

A — Parternes argumenter ..... II - 4980

B — Rettens bemærkninger ..... II - 4982

Sagens omkostninger ..... II - 4983