FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (första avdelningen)
den 13 december 2006 *

I mål T-138/03,

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

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

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

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

C.S., Paris (Frankrike),

företrädda av F. Honnorat, avocat,

sökande,

* Rättegångsspråk: franska.

mot

Europeiska unionens råd, inledningsvis företrätt av M. Balta och F. Ruggeri Laderchi, därefter av M. Balta och F. Florindo Gijón, båda i egenskap av ombud,

och

Europeiska gemenskapernas kommission, inledningsvis företrädd av D. Booss och G. Berscheid, därefter av M. Berscheid och T. van Rijn, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ersättning enligt artikel 235 EG och artikel 288 andra stycket EG för den skada sökandena påstår sig ha lidit till följd av att familjemedlemmar smittats och avlidit i en ny variant av Creutzfeld-Jacobs sjukdom, vilken är en följd av uppkomsten och spridningen i Europa av bovin spongiform encefalopati, för vilken skada rådet och kommissionen är ansvariga,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden R. García-Valdecasas samt domarna J.D. Cooke och I. Labucka,

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 februari 2006,

följande

Dom

Målets bakgrund

I — *Uppkomsten av bovin spongiform encefalopati och den nya varianten av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom samt nationella åtgärder och gemenskapens åtgärder för att bekämpa dessa sjukdomar*

1 Bovin spongiform encefalopati (nedan kallad BSE), den så kallade galna kosjukan, ingår i en grupp sjukdomar som går under beteckningen överförbara spongiforma

encefalopatier, vilka utmärks av en degeneration av hjärnan och av att hjärnans nervceller har ett svampartat utseende. Sjukdomen föregås av en icke märkbar inkubationsperiod under vilken den smittade förefaller frisk och inte uppvisar några kliniska tecken. Det sannolika upphovet till BSE skulle bestå i en ändring av tillredningen av foder avsett för nötkreatur som innehöll protein från får som var smittade av den sjukdom som kallas "scrapie hos får". Överföring av sjukdomen skulle huvudsakligen ha skett genom intag av foder, bland annat kött- och benmjöl som innehållit smittämnen, samt i ringa utsträckning genom överföring från modern.

2 BSE upptäcktes för första gången i Förenade kungariket år 1986. Farsoten spred sig snabbt i dessa länder, från 442 fall i slutet av 1987 till dess maximala årliga antal om ca 37 000 fall år 1992. BSE har registrerats i övriga medlemsstater sedan början av 1990-talet.

3 I juli 1988 beslutade Förenade kungariket att förbjuda försäljningen av foder avsett för idisslare som innehöll proteiner från idisslare och att förbjuda uppfödare att utfodra idisslare med sådant foder (Ruminant Feed Ban, som återfinns i Bovine Spongiform Encephalopathy Order (förordningen om Bovine Spongiform Encephalopathy) (1988, SI 1988/1039), senare ändrad).

4 Från juli 1989 antog gemenskapsinstitutionerna bestämmelser i syfte att bekämpa BSE. De flesta av dessa åtgärder grundade sig på rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden (EGT L 395, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 216) och på rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden (EGT L 224, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146), enligt vilka kommissionen får vidta skyddsåtgärder när det föreligger en risk för djur eller för människors hälsa.

5 Genom kommissionens beslut 89/469/EEG av den 28 juli 1989 om vissa skyddsåtgärder mot bovin spongiform encefalopati (BSE) i Förenade kungariket (EGT L 225, s. 51) infördes ett visst antal begränsningar av handeln inom gemenskapen med nötkreatur födda i Förenade kungariket före juli 1988. Detta beslut ändrades genom kommissionens beslut 90/59/EEG av den 7 februari 1990 (EGT L 41, s. 23) genom vilket förbudet att exportera nötkreatur från Förenade kungariket utvidgades till att omfatta alla nötkreatur äldre än sex månader. I kommissionens beslut 90/261/EEG av den 8 juni 1990 om ändring av beslut 89/469 och av beslut 90/200/EEG om ytterligare krav för vissa vävnader och organ i fråga om BSE (EGT L 146, s. 29) fastställdes att efterlevnaden av beslutet skulle säkerställas genom att ett särskilt märke anbringades på djuren och genom att ett system för dataregister användes för att identifiera djuren. Genom kommissionens beslut 90/134/EEG av den 6 mars 1990 (EGT L 76, s. 23) fogades BSE till förteckningen över anmälningspliktiga djursjukdomar i rådets direktiv 82/894/EEG av den 21 december 1982 om anmälan av djursjukdomar inom gemenskapen (EGT L 378, s. 58; svensk specialutgåva, område 3, volym 15, s. 215).

6 Genom kommissionens beslut 90/200/EEG av den 9 april 1990 om ytterligare krav för vissa vävnader och organ i fråga om bovin spongiform encefalopati (BSE) (EGT L 105, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 135) infördes ett antal åtgärder avsedda att begränsa handeln mellan Förenade kungariket och övriga medlemsstater med vissa vävnader och organ — hjärna, ryggmärg, tonsiller, bräss, mjälte och tarmar — från nötkreatur som vid slakten var äldre än sex månader. Det infördes även ett förbud mot sändningar av andra vävnader och organ som inte var avsedda att användas som livsmedel och det fastställdes att varje nötkreatur som uppvisade kliniska tecken på misstänkt BSE skulle slaktas enskilt och att dess hjärna skulle undersökas i syfte att klarlägga förekomsten av sjukdomen. Om förekomsten av BSE bekräftades genom undersökningen, föreskrevs det i beslutet att slaktkroppen och slaktbiprodukterna skulle destrueras. Genom kommissionens beslut 92/290/EEG av den 14 maj 1992 om vissa skyddsåtgärder mot bovin spongiform encefalopati vad avser embryon av nötkreatur i Förenade kungariket (EGT L 152, s. 37) ålades samtliga medlemsstater att övervaka att de inte till andra medlemsstater i gemenskapen sände embryon av nötkreatur som härrörde från hondjur hos vilka förekomsten av BSE hade konstaterats eller kunde misstänkas. Vad gäller Förenade kungariket innebar beslutet ett förbud mot export av embryon från djur födda före den 18 juli 1988 samt en skyldighet att anta nödvändiga åtgärder för att donatordjuren skulle kunna identifieras.

7 Genom kommissionens beslut 94/381/EG av den 27 juni 1994 om vissa skyddsåtgärder vad avser bovin spongiform encefalopati och utfodring med däggdjursprotein (EGT L 172, s. 23; svensk specialutgåva, område 3, volym 58, s. 243) infördes ett förbud i hela gemenskapen mot att utfodra idisslare med däggdjursprotein. De medlemsstater som kunde införa ett system som gjorde det möjligt att skilja mellan animaliskt protein från idisslare och protein från icke-idisslare kunde dock få kommissionens tillstånd att utfodra idisslare med protein från andra däggdjursarter.

8 År 1995 kunde enheten för övervakning av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom (nedan kallad CJS) i Edinburgh (Förenade kungariket) identifiera tio fall av CJS. Denna obotliga och dödliga neurologiska sjukdom drabbar människor och tillhör gruppen spongiforma encefalopatier hos människor. De fall som identifierades utgjorde en form som i tillräcklig grad skilde sig från klassisk CJS för att kunna beskrivas som en ny variant av CJS (nedan kallad NCJS). Patienterna var unga (mellan 19 och 41 år, med en medelålder på 29 år), sjukdomsförloppet var relativt långvarigt (i genomsnitt 13 månader), dess kliniska särdrag skilde sig från klassisk CJS och de histologiska kännetecknen som konstaterades vid obduktion var helt nya.

9 Den 20 mars 1996 lämnade Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (nedan kallad SEAC), ett oavhängigt vetenskapligt organ med uppgift att ge råd till Förenade kungarikets regering i frågor rörande BSE, en kommuniké enligt vilken tio fall av NCJS hade diagnostiserats, och uttalade att "trots att det inte finns några direkta bevis på ett samband är den för närvarande mest sannolika förklaringen ... att personerna i dessa fall har utsatts för BSE innan förbudet mot specifikt slaktavfall från nötkreatur infördes år 1989".

10 Kommissionen antog den 27 mars 1996 beslut 96/239/EG om vissa nödåtgärder vad beträffar skydd mot BSE (EGT L 78, s. 47). Beslutet innebar ett tillfälligt förbud mot att sända nötkreatur, nötkött och produkter som framställts av nötkött från Förenade kungariket till andra medlemsstater eller till tredjeland. Beslutet avsåg i

synnerhet för det första levande nötkreatur samt deras sperma och embryon, för det andra nötkött från djur som slaktats i Förenade kungariket, för det tredje produkter framställda av nötkött från djur som slaktats i Förenade kungariket och som skulle kunna komma in i människors eller djurs näringskedjor, och för det fjärde produkter avsedda för medicinsk, kosmetisk och farmaceutisk användning samt kött- och benmjöl från däggdjur.

11 Den 18 juli 1996 tillsattes en tillfällig undersökningskommitté i frågan om BSE av Europaparlamentet. Den 7 februari 1997 antog undersökningskommittén en rapport om påstådda överträdelser av gemenskapsrätten och missförhållanden vid tillämpningen av densamma i fråga om BSE, utan att det påverkade gemenskapens och de nationella domstolarnas domsrätt (nedan kallad undersökningskommitténs rapport). I rapporten lyftes kommissionens, rådets och de brittiska myndigheternas bristfälliga hantering av BSE-krisen fram, och kritik riktades mot hur arbetet i gemenskapskommittéerna med ansvar för veterinär- och hälsofrågor hade fungerat.

12 Genom kommissionens beslut 97/534/EG av den 30 juli 1997 om förbud mot användande av riskmaterial i fråga om transmissibel spongiform encefalopati (EGT L 216, s. 95) förbjöds användningen av material benämnt specificerat riskmaterial (nedan kallat SRM), det vill säga för det första huvudskålen, inklusive hjärna och ögon, tonsiller och ryggmärg, från nötkreatur som är äldre än tolv månader och från får och getter som är äldre än tolv månader eller som har en permanent framtand som kommit fram genom tandköttet samt, för det andra, mjälten från får och getter. Från och med ikraftträdandet av beslutet förbjöds all användning av SRM, liksom användningen av kotpelaren från nötkreatur, får och getter för produktion av mekaniskt urbenat kött. SRM skulle vidare behandlas särskilt vid destrueringen och måste förbrännas, utan hinder av ytterligare åtgärder som medlemsstaterna fick vidta beträffande djur som slaktas inom deras eget territorium. Datumet för beslutets ikraftträdande var ursprungligen fastställt till den 1 januari 1998, men kom att successivt flyttas fram till den 30 juni 2000.

13 Den 29 juni 2000 antog kommissionen dock beslut 2000/418/EG om användning av material som utgör en risk när det gäller transmissibel spongiform encefalopati och om ändring av beslut 94/474/EG (EGT L 158, s. 76). Kommissionen antog sistnämnda beslut den 27 juli 1994, om vissa skyddsåtgärder mot BSE och om upphävande av besluten 89/469 och 90/200 (EGT L 194, s. 96; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 222). Beslut 2000/418 upphävde och ersatte beslut 97/534 och reglerade slutligen användningen av SRM genom att ange att material från nötkreatur, får och getter efter den 1 oktober 2000 skall avlägsnas och destrueras enligt en särskild metod avsedd att säkerställa att BSE inte överförs. I beslutet förbjöds även användningen av ben från skallen och ryggraden från dessa djur i vissa fall, och det föreskrevs att särskilda slaktmetoder skulle användas.

14 Den 4 december 2000 antog rådet beslut 2000/766/EG om vissa skyddsåtgärder vad gäller transmissibel spongiform encefalopati och utfodring med animaliskt protein (EGT L 306, s. 32). Beslutet trädde i kraft den 1 januari 2001. I beslutet ålades medlemsstaterna att införa ett förbud mot att djur som hålls, göds eller föds upp för produktion av livsmedel utfodras med bearbetat animaliskt protein.

15 Revisionsrätten antog den 13 september 2001 särskild rapport nr 14/2001 om BSE (EGT C 324, s. 1). Revisionsrätten har i denna rapport granskat de åtgärder som vidtagits av Europeiska unionen för att identifiera och hantera risken för uppkomst och spridning av BSE och det hot som denna sjukdom kan utgöra för hälsan hos människor och djur. Revisionsrätten har bland annat konstaterat att kommissionens strategi avseende BSE varit allmänt sett tillfredsställande och grundad på tillgänglig vetenskaplig kunskap, men att dess ändamålsenlighet hade äventyrats genom medlemsstaternas bristfälliga genomförande och av otillräckligheten av de korrektiva åtgärder som kommissionen kunde införa mot medlemsstaterna.

II — *Omständigheter hänförliga till sökandena och förfarandena vid franska förvaltningsmyndigheter och domstolar*

16 Sökandena har väckt förevarande talan i egenskap av indirekt skadelidande och rättsinnehavare till fem personer som dött i NCJS i Frankrike mellan 1996 och 2002.

17 É.R., O.O., J.R., A.R. och B.P.R. är far, mor respektive tre bröder till H.E.R., avliden den 4 januari 1996 vid 27 års ålder.

18 T.D., J.D., D.D. och V.D. är mor, bröder respektive syster till L. D., avliden den 4 februari 2000 vid 36 års ålder.

19 D.E. och É.E. är föräldrar till A.E., avliden den 25 april 2001 vid 19 års ålder. De för även talan i egenskap av legala ställföreträdare för sin minderåriga dotter J.E., som var syster till A.E.

20 C.R. är änka efter F.R., avliden den 10 februari 2002 vid 36 års ålder. Hon för även talan i egenskap av legal ställföreträdare för sina minderåriga barn. D.R. H.R., M.S.R., I.R, B.R. och M.R. är far, mor respektive systrar till F.R.

21 C.S. är änkeman efter S.C.S., avliden den 14 december 2002 vid 32 års ålder. Han för även talan i egenskap av ställföreträdare för sina minderåriga barn M.S., S.S.S. och A.S.

22 Sökandena har vid franska förvaltningsdomstolar fört talan mot franska myndigheter om ersättning i anledning av dessa myndigheters påstått rättsstridiga agerande i form av att inte vidta lämpliga åtgärder för att förhindra riskerna med BSE. Tribunal administrative de Paris (förvaltningsdomstolen i Paris, Frankrike) ogillade den 5 oktober 2005 sökandenas talan, efter att ha fastslagit att offren kunde ha smittats före maj 1988, vilket var den tidpunkt från vilken Republiken Frankrike enligt sökandena har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter. Sökandena överklagade domarna till Cour administrative d'appel de Paris (förvaltningsöverdomstolen i Paris). De har vidare i egenskap av målsägande uppträtt inom ramen för en brottmålsförberedelse vid Tribunal de grande instance de Paris (brottmålsdomstolen i Paris) rörande vållande till annans död avseende personer som drabbats av NCJS.

23 Efter preciserade åtaganden av det franska ministeriet för hälsa, familj och handikappade personer i skrivelser av den 25 februari och 7 juli 2004 erhöll sökandena "solidaritetsmedel" från det franska inrikesministeriet i juni 2004 och i januari 2005. Denna ersättning avsåg de olägenheter som offren och deras närstående vidkänts genom NCJS och utgick enligt förslag från kommissionen för ersättning till offren för Creutzfeldt-Jakobs sjukdom som uppkommit till följd av behandling med tillväxthormon. Kommissionens uppgift var att värdera de skador som personer med NCJS lidit. De belopp som utbetalats i sådan ersättning uppgick totalt till 1 431 000 euro.

Förfarande och parternas yrkanden

24 Sökandena har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 24 april 2003.

25 C.S. har i ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 22 maj 2003 begärt rättshjälp för sig och sina tre minderåriga barn, i vilkas namn han i egenskap av legal ställföreträdare väckt talan. Förstainstansrätten har genom beslut av ordföranden på dess femte avdelning den 9 februari 2004 beviljat sådan rättshjälp.

26 Svarandena har i sina inlagor begärt att förevarande mål skall vilandeförklaras till dess att de mål om ersättningskrav mot franska myndigheter som sökandena, med undantag för H.E.R:s familj, fört vid fransk domstol är avgjorda. Talan i dessa mål grundar sig på samma omständigheter och rör samma invändningar som i förevarande mål. Sökandena har i skrivelse av den 25 oktober 2003 motsatt sig begäran om vilandeförklaring. Eftersom sökandena motsatt sig begäran om vilandeförklaring och denna inte svarar mot något av de fall som anges i artikel 54 tredje stycket i domstolens stadga och artikel 77 i förstainstansrättens rättegångsregler har förstainstansrätten avslagit denna begäran.

27 Förstainstansrätten (första avdelningen) har på grundval av referentens rapport beslutat att inleda det muntliga förfarandet. Förstainstansrätten har, som en processledande åtgärd, förelagt parterna att besvara vissa frågor och inge vissa handlingar. Svarandena efterkom denna begäran inom den föreskrivna fristen.

28 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid förhandlingen den 16 februari 2006.

29 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten skall

— förklara att talan kan tas upp till sakprövning,

— förplikta rådet och kommissionen att utge skadestånd med totalt 3 780 733, 71 euro, jämte 10 procent i kompensationsränta från dagen för dödsfallet för respektive ifrågavarande person och dröjsmålsränta från meddelandet av mellandom,

— i alla händelser förplikta svarandena att utge 1 euro i ersättning för var och en av de skador som identifierats, och därigenom bibehålla sökandenas rätt att föra talan om ytterligare ersättning, och

— förplikta rådet och kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

30 Rådet och kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— i första hand avvisa talan,

— i andra hand ogilla talan, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

31 Kommissionen och rådet, som är svarande, har åberopat tre grunder för yrkandet om avvisning. Den första är att de rättsliga och faktiska omständigheter som talan

grundar sig på inte är tillräckligt preciserade. Den andra är att sökandena inte har uttömt nationella rättsmedel och att talan sammanfaller med förfaranden vid nationell domstol. Den tredje grunden är att talan är preskriberad.

I — *Den första grunden för avvisningsyrkandet: De rättsliga och faktiska omständigheter som talan grundar sig på är inte tillräckligt preciserade*

A — *Parternas argument*

32 Svarandena har anfört att enligt artikel 21 i domstolens stadga och artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler skall ansökan innehålla uppgifter om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna. En ansökan avseende ersättning för den skada som en gemenskapsinstitution påstås ha orsakat skall innehålla uppgifter om de omständigheter som gör det möjligt att sluta sig till vilket agerande institutionen klandras för, orsakssambandet mellan agerandet och den åberopade skadan samt arten och omfattningen av denna skada. I förevarande mål är det emellertid inte möjligt att utifrån ansökan otvetydigt avgöra vilket rättsstridigt agerande som institutionen klandras för, framför allt eftersom rådets, kommissionens och franska myndigheters påstått rättsstridiga agerande har sammanblandats. Enligt kommissionen finns det inte heller några uppgifter i ansökan om när de första kliniska tecknen på sjukdomen uppkommit, vilket gör det omöjligt dels att fastställa utgångspunkten för beräkning av den femåriga preskriptionstiden, dels att utifrån den tidpunkten avgöra relevansen av vidtagna eller underlåtna åtgärder för var och en av de personer som avlidit. Rådet har vidare anfört att sökandena inte har anfört några objektiva omständigheter som visar att det föreligger något samband mellan infektionen av deras närstående och det agerande som klandras. Slutligen innehåller ansökan inga uppgifter om vilken beräkningsmetod som använts för att bestämma de påstådda skadorna ekonomiskt, och heller inga objektiva uppgifter och handlingar som gör det möjligt att beräkna dessa skador.

33 Sökandena har gjort gällande att de skäl som svarandena anfört avser deras talan i sak och inte huruvida den skall upptas till sakprövning. De har anfört att det agerande som klandras, arten och omfattningen av åberopade skador samt orsakssambandet har beskrivits med tillräcklig precision.

B — *Förstainstansrättens bedömning*

34 Enligt artikel 21 i domstolens stadga och artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler skall ansökan innehålla uppgifter om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna. För att säkerställa rättssäkerheten och en god rättskipning krävs, för att en talan skall kunna tas upp till sakprövning, att de väsentligaste faktiska och rättsliga omständigheter som talan grundar sig på åtminstone kortfattat men på ett konsekvent och begripligt sätt framgår av innehållet i själva ansökan (se förstainstansrättens beslut av den 28 april 1993 i mål T-85/92, De Hoe mot kommissionen, REG 1993, s. II-523, punkt 20, och av den 29 november 1993 i mål T-56/92, Koelman mot kommissionen, REG 1993, s. II-1267, punkt 21). Enligt fast rättspraxis krävs för att dessa krav skall vara uppfyllda att en ansökan med yrkande om ersättning för skada som har vållats av en gemenskapsinstitution innehåller uppgifter som gör det möjligt att identifiera det agerande som läggs institutionen till last, skälen till att sökanden anser att det finns ett orsakssamband mellan agerandet och den skada som sökanden påstår sig ha lidit samt arten och omfattningen av denna skada (förstainstansrättens dom av den 18 september 1996 i mål T-387/94, Asia Motor Frankrike m.fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-961, punkt 107, och förstainstansrättens beslut av den 21 november 1996 i mål T-53/96, Syndicat des producteurs de viande bovine m.fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-1579, punkt 22).

35 I förevarande fall uppfyller ansökan de ovannämnda kraven. För det första identifieras de handlingar och de fall av underlåtenhet att handla som läggs svarandeinstitutionerna till last, liksom de bestämmelser och principer som svarandeinstitutionerna påstås ha åsidosatt (se i synnerhet punkterna 96–204 i ansökan). För det andra har sökandena på ett mycket preciserat sätt angett det

skadestånd som var och en av dem yrkar (se punkterna 230–244 i ansökan). Sökandena har vidare definierat den "smittskada" som de har åberopat och därvid angivit exempel på ersättning som utgetts av franska domstolar till följd av sådan skada (se punkterna 226–228 i ansökan) samt beskrivit de ideella skador som de påstår sig ha lidit (se punkt 229 i ansökan). För det tredje har sökandena angett skälen till varför de anser att det föreligger ett orsakssamband mellan det agerande som läggs rådet och kommissionen till last och de skador som sökandena påstår sig ha lidit. De har därvid anfört att det finns ett samband mellan BSE och NCJS, och till stöd för detta åberopat medicinska, vetenskapliga och epidemiologiska argument (se punkterna 248–254 i ansökan). Sökandena har gjort gällande att svarandeinstitutionerna är ansvariga för att deras närstående har smittats, framför allt genom deras bristfälliga hantering av BSE-krisen (se punkterna 256–268 i ansökan).

36 Villkoren i artikel 21 i domstolens stadga och i artikel 44.1 c i rättegångsreglerna är således uppfyllda i förevarande fall.

37 Denna grund kan därför inte leda till bifall för avvisningsyrkandet.

II — *Den andra grunden för avvisningsyrkandet: Sökandena har inte uttömt nationella rättsmedel och talan sammanfaller med talan i mål vid nationell domstol*

A — *Parternas argument*

38 Sökandena har anfört att när nationella myndigheter är ålagda att genomföra gemenskapslagstiftning skall enskilda använda sig av de rättsmedel som finns vid nationella domstolar, när dessa är ägnade att säkerställa skyddet för deras rättigheter

(domstolens dom av den 29 september 1987 i mål 81/86, De Boer Buizen mot rådet och kommissionen, REG 1987, s. 3677, punkt 9; svensk specialutgåva, volym 9, s. 165). Sökandena har konstaterat att talan om skadestånd grundar sig på samma omständigheter, samma skada och gäller samma skadestånd som sökandena, med undantag för H.E.R.:s familj, fört talan om mot de franska myndigheterna vid Tribunal administratif de Paris. Förevarande talan är således för tidigt väckt och skall därmed avvisas. Det föreligger vidare en risk för motstridiga avgöranden och för att sökandena erhåller två ersättningar för en och samma skada. I alla händelser skall talan avvisas såvitt gäller skada som är hänförlig till såväl åtgärder som nationella myndigheter vidtagit inom ramen för sin behörighet som en påstått otillräcklig kontroll från gemenskapsinstitutionernas sida av medlemsstaternas tillämpning av gemenskapsrätten (förstainstansrättens beslut av den 3 juli 1997 i mål T-201/96, Smanor m.fl. mot kommissionen, REG 1997, s. II-1081, punkterna 30 och 31).

39 Sökandena har anfört att gemenskapsdomstolarna ensamma är behöriga att pröva frågor om skadeståndsskyldighet för Europeiska unionens institutioner. Förstainstansrätten har behörighet att när som helst inhämta upplysningar som kan vara av betydelse för dess avgörande, såsom handlingar i ett mål vid en nationell domstol. Detta säkerställer att sökandena inte erhåller dubbel ersättning för samma skada.

B — *Förstainstansrättens bedömning*

40 Enligt fast rättspraxis har skadeståndstalan enligt artikel 235 EG och artikel 288 andra stycket EG inrättats som en självständig form av talan, som har en särskild funktion i rättsmedelssystemet och är underkastad villkor som utformats med hänsyn till dess särskilda syfte (förstainstansrättens dom av den 13 december 1995 i de förenade målen T-481/93 och T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2941, punkt 69). Skadeståndstalan skall visserligen bedömas med hänsyn till systemet för de enskildas rättsskydd i sin helhet, och

upptagandet till sakprövning av en sådan talan kan alltså i vissa fall vara beroende av att sökanden har uttömt möjligheterna att föra talan vid de nationella domstolarna för att uppnå ogiltigförklaring av en nationell myndighets beslut. För uppställandet av ett sådant villkor krävs dock att möjligheterna att föra talan på nationell nivå på ett effektivt sätt säkerställer skyddet för de berörda enskilda genom att det kan leda till ersättning för den påstådda skadan (domstolens dom av den 26 februari 1986 i mål 175/84, Krohn mot kommissionen, REG 1986, s. 753, punkt 27, och domen i det ovannämnda målet De Boer Buizen mot rådet och kommissionen, punkt 9).

41 Så är emellertid inte fallet i förevarande mål. För det första kan de skador som sökandena gjort gällande inte ens delvis ersättas genom ogiltigförklaring av nationella myndigheters beslut. För det andra grundar sig sökandenas yrkanden om skadestånd på de påstått rättsstridiga ageranden som rådet och kommissionen skall ha gjort sig skyldiga till. Eftersom gemenskapsdomstolarna enligt artikel 288 EG är exklusivt behöriga att avgöra tvister angående ersättning för skador som kan tillskrivas gemenskapen kan sökandena i kraft av själva sakförhållandet (*ipso facto*) inte tillförsäkras ett effektivt skydd för sina rättigheter, det vill säga framför allt rätten till full ersättning för de skador som sökandena påstår att gemenskapens institutioner orsakat, genom de nationella rättsmedlen (se, för ett motsvarande synsätt, domstolens dom av den 13 mars 1992 i mål C-282/90, Vreugdenhil mot kommissionen, REG 1992, s. I-1937, punkt 14, och av den 8 april 1992 i mål C-55/90, Cato mot kommissionen, REG 1992, s. I-2533, punkt 17, samt förstainstansrättens dom av den 18 september 1995 i mål T-167/94, Nölle mot rådet och kommissionen, REG 1995, s. II-2589, punkterna 41 och 42, domen i det ovannämnda målet Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mot kommissionen, punkt 72, och dom av den 11 januari 2002 i mål T-210/00, Biret och Cie mot rådet, REG 2002, s. II-47, punkterna 37 och 38).

42 Domstolen har fastslagit att när en och samma skada är föremål för parallella mål om skadestånd, varav ett riktar sig mot en medlemsstat och förs vid nationell domstol och det andra riktar sig mot gemenskapen och förs vid gemenskapsdomstolarna, kan det vara nödvändigt att avvakta den nationella domstolens avgörande rörande huruvida medlemsstaten skall hållas ansvarig innan gemenskapsdomstolen fastställer det belopp för vilket gemenskapen skall fastställas vara ansvarig, för att undvika att sökanden till följd av olika bedömningar i de olika domstolarna ersätts

otillräckligt eller överkompenseras (se, för ett motsvarande synsätt, domstolens dom av den 14 juli 1967 i de förenade målen 5/66, 7/66 och 13/66–24/66, Kampffmeyer m.fl. mot kommissionen, REG 1967, s. 317, på s. 344, och av den 30 november 1967 i mål 30/66, Becher mot kommissionen, REG 1967, s. 369, på s. 389 och s. 390). Det skall framhållas att denna fråga i alla händelser inte har betydelse för huruvida talan vid gemenskapsdomstolen skall avvisas, utan endast gäller det definitiva fastställandet, om så skulle visa sig nödvändigt, av det skadestånd som skall utgå vid denna.

43 När det gäller vad rådet och kommissionen anfört avseende de skador som är hänförliga till nationella myndigheters agerande inom ramen för deras behörighet och gemenskapsinstitutionernas bristande kontroll av medlemsstaternas tillämpning av gemenskapsrätten, kan detta inte medföra att förevarande talan skall avvisas. Detta skall, om så visar sig nödvändigt, prövas inom ramen för bedömningen av de åtgärder för vilka sökandena klandrat svarandena eller bedömningen av de skador som sökandena gjort gällande.

44 Denna grund kan därför inte leda till bifall för avvisningsyrkandet.

III — *Den tredje grunden för avvisningsyrkandet: Talan är preskriberad*

A — *Parternas argument*

45 Svarandena har anfört att enligt artikel 46 i domstolens stadga skall talan mot gemenskapen om ansvar i utomobligatoriska rättsförhållanden preskriberas fem år efter den händelse som föranleder ansvarstalan. I förevarande mål skall fristen börja

löpa när de första symtomen på sjukdomen framträdde, vilket är den tidpunkt när såväl offrens egen skada som den föregivna tredjemansskadan för deras närstående uppstod.

46 Svarandena har framhållit att H.E.R. avled den 4 januari 1996 och att kliniska tecken på hennes sjukdom uppträdde redan i augusti 1994. Det sannolika sambandet mellan NCJS och BSE hade avslöjats i en kommuniké från SEAC den 20 mars 1996 och nått omfattande spridning i pressen. Svarandena anser att den talan som väckts av H.E.R.:s familj med god marginal är preskriberad. Svarandena har även anfört att talan som väckts av familjerna till L.D., A.E. och F.R. bör anses vara preskriberad, eftersom det inte framgår av ansökan vid vilken tidpunkt de första symtomen på sjukdomen som ledde till deras närståendes död uppträdde. Det ankommer på sökandena att visa att dessa första symtom inte uppträtt mer än fem år innan talan väcktes.

47 Sökandena har gjort gällande att preskriptionsfristen för talan om skadestånd inte skall anses börja löpa när de första symtomen på sjukdomen uppträder. NCJS låter sig endast diagnostiseras med säkerhet post mortem. De första symtomen är inte tillräckliga för att kunna ställa en tillförlitlig diagnos.

48 Sökandena har anfört att H.E.R:s dödsfall och den följande obduktionen, genom vilken diagnosen NCJS bekräftades, inträffade innan denna sjukdom officiellt hade erkänts av medicinsk expertis, och således innan det smittämne som är gemensamt för BSE och NCJS kunnat fastställas med rimlig säkerhet. Före vetenskapliga styrkommitténs (nedan kallad VS) yttrande den 10 december 1999 förfogade nämligen inte H.E.R:s familj över de upplysningar som var nödvändiga för att veta vad H.E.R. hade dött av. Genom detta yttrande har en vetenskaplig samsyn manifesterats angående vilket smittämne som är gemensamt för BSE och NCJS.

Sambandet mellan dessa sjukdomar hade dessförinnan endast utgjort en "trolig hypotes". Familjen delgavs inte heller det rättsmedicinska utlåtande i vilket diagnosen med säkerhet ställts förrän den 13 november 2003. Vad gäller övriga offer visar deras medicinska expertutlåtanden att diagnosen NCJS inte hade ställts mer än fem år innan ansökan ingavs.

B — *Förstainstansrättens bedömning*

49 Enligt artikel 46 i domstolens stadga preskriberas en talan mot gemenskapen om utomobligatoriskt skadeståndsansvar fem år efter den händelse som föranleder skadeståndstalan. Denna frist börjar inte löpa förrän samtliga förutsättningar för skadeståndsskyldighet är uppfyllda. När målet gäller skadestånd till följd av normativa rättsakter medför detta i synnerhet att fristen inte börjar löpa förrän de skador som ifrågavarande rättsakt ger upphov till har uppstått (domstolens dom av den 27 januari 1982 i de förenade målen 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 och 5/81, Birra Wührer m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1982, s. 85, punkt 10, och domen i det ovannämnda målet Biret och Cie mot rådet, punkt 41). När, slutligen, offret inte kunnat få kännedom om den skadebringande händelsen förrän vid en senare tidpunkt kan fristen med avseende på denne inte anses börja löpa förrän han kunnat få sådan kännedom (se, för ett motsvarande synsätt, domstolens dom av den 7 november 1985 i mål 145/83, Adams mot kommissionen, REG 1985, s. 3539, punkt 50; svensk specialutgåva, volym 8, s. 327).

50 I förevarande mål skall, tvärtemot vad svarandena gjort gällande, sökandenas preskriptionsfrist inte anses börja löpa från den tidpunkt då de första kliniskt karaktäristiska symtomen på den sjukdom som deras närstående drabbats av uppträtt. För det första är nämligen de skadebringande verkningarna knutna till såväl NCJS-smitta som de dödsfall som drabbat personer med denna sjukdom. Innan offren avlidit skall således skadan inte anses ha konkretiserats till fullo. För det andra är det ostridigt att det under den tid som omständigheterna i förevarande mål

inträffat varit särskilt svårt att ställa diagnosen NCJS, och att denna diagnos ofta inte kunde ställas förrän efter patientens död. Enligt förstainstansrättens mening skall således inte preskriptionsfristen börja löpa förrän vid offrets död eller, om den tidpunkten inträffar senare, när diagnosen NCJS definitivt kunnat ställas.

51 När det gäller familjerna till L.D., A.E. och F.R. har deras närstående inte avlidit i NCJS mer än fem år innan talan väcktes. L.D. avled nämligen den 4 februari 2000, A. E. den 25 april 2001 och F.R. den 10 februari 2002. Det skall vidare konstateras att det framgår av de rättsmedicinska utlåtanden som lämnats för vart och ett av offren på begäran av Tribunal de grande instance de Paris och Tribunal administratif de Paris, daterade den 1 oktober 2002, den 13 april, den 20 maj och den 6 juni 2003 samt den 29 januari 2004, att diagnosen NCJS inte ens preliminärt ställts mer än fem år innan ansökan inkom till förstainstansrätten.

52 Däremot avled H.E.R. den 4 januari 1996, det vill säga mer än sju år innan talan väcktes i förevarande mål. Sökandena har emellertid ändå bestritt att den talan som förs av H.E.R:s familj skulle vara preskriberad, och därvid anfört i första hand att det rättsmedicinska utlåtande i vilket diagnosen med säkerhet ställts avseende henne inte delgavs dem förrän den 13 december 2003, och i andra hand att det inte förelåg någon vetenskaplig konsensus avseende det smittämne som förbinder BSE med NCJS förrän VS yttrande av den 10 december 1999. Förstainstansrätten delar inte denna uppfattning.

53 Även om det första rättsmedicinska utlåtandet av den 2 juli 2003, som lämnats av två experter på uppdrag av undersökningsdomaren vid Tribunal de grande instance de Paris, inte delgivits H.E.R:s föräldrar förrän den 13 november 2003, har, för det första, denna undersökning nämligen utförts på grundval av H.E.R:s journal. Av denna journal framgår att en cerebral biopsi den 23 november 1995 lett till den preliminära diagnosen spongiform encefalopati. Denna diagnos förstärktes genom

kompletterande analyser i november 1995. Obduktionen av H.E.R. bekräftade att han haft "en spongiform encefalopati av typen Creutzfeldt-Jakob". Slutligen framgår det av akten, vilket sökandena medgivit vid förhandlingen, att H.E.R:s familj år 1996 underrättades om att diagnosen hade bekräftats.

54 Det skall för det andra framhållas att det är allmänt erkänt att det var genom SEAC:s yttrande i mars 1996 som ett vetenskapligt grundat troligt samband mellan BSE och NCJS etablerades. Mer specifikt var det genom yttrandets spridning i medierna som allmänheten blev medveten om de risker som var förenade med BSE och att det fanns ett samband mellan denna sjukdom och NCSJ. De upplysningar som SEAC:s yttrande innehöll förändrade nämligen på ett påtagligt sätt konsumenternas uppfattning om den fara som denna sjukdom utgjorde för människors hälsa (domstolens dom av den 5 maj 1998 i mål C-180/96, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1998, s. I-2265, punkterna 52 och 53, och förstainstansrättens dom av den 30 september 1998 i mål T-149/96, Coldiretti m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1998, s. II-3841, punkt 109). Däremot förefaller VS yttrande av den 10 december 1999 angående riskerna för människor att utsättas för BSE genom födoämnen inte ha haft en sådan betydelse i forskningssammanhang på detta område, eftersom detta yttrande snarast var begränsat till att ange vad som framkommit inom kompletterande forskning i syfte att bedöma och precisera de risker som BSE medförde för människors hälsa. I alla händelser har VS yttrande av den 10 december 1999 inte fått lika stort genomslag i media och i folkopinionen som SEAC:s yttrande 1996. Det är således inte korrekt som sökandena gjort gällande att det var först genom VS yttrande den 10 december 1999 som H.E.R:s familj rimligen kunnat få kännedom om den troliga orsaken till H.E.R:s sjukdom.

55 Mot bakgrund av ovanstående överväganden har således, vad gäller ersättning för de skador som följt av att H.E.R smittats och sedermera avlidit, förevarande talan väckts efter det att preskriptionsfristen löpt ut.

56 Den talan som väckts av É.R., O.O., J.R., A.R. och B.P.R skall således avvisas på grund av preskription. Denna grund kan i övrigt inte leda till bifall av avvisningsyrkandet.

I sak

57 Sökandena har i första hand klandrat kommissionen och rådet för att ha åsidosatt en rättsregel av högre valör till skydd för enskildas rättigheter genom att inte säkerställa en hög skyddsnivå för konsumenternas hälsa. De har i andra hand gjort gällande att gemenskapsinstitutionerna skall ersätta deras skada även om inget fel har begåtts eftersom denna skada är av onormal och speciell karaktär.

I — *Gemenskapens utomobligatoriska ansvar för rättsstridigt agerande av svarandeinstitutionerna*

A — *Parternas argument*

58 Sökandena har gjort gällande att rådet och kommissionen konsekvent och avsiktligt har gynnat intressen på nötköttsmarknaden på bekostnad av konsumenthälsan vid hanteringen av de risker som är förknippade med BSE. Dessa institutioner har enligt sökandena underlåtit att uppfylla sina skyldigheter när det gäller djurs och människors hälsa, och de åtgärder och rättsregler som de antagit har varit otillräckliga, felaktiga, inadekvata eller för sena för att möta de risker som följer av BSE och NCJS. Rådet och kommissionen skall således hållas ansvariga för att sökandenas familjemedlemmar smittats av NCJS, ett ansvar som dock inte är exklusivt.

59 Svarandena har anfört att det i fråga om gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar har slagits fast att det föreligger en rätt till skadestånd om tre förutsättningar är uppfyllda, nämligen att den rättsregel som har överträtts har till

syfte att skydda enskilda och att överträdelsen av densamma är tillräckligt klar, att det har fastställts att det verkligen föreligger en skada och, slutligen, att det finns ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet av gemenskapens skyldighet och den skada som de drabbade personerna har lidit (förstainstansrättens dom av den 14 november 2002 i de förenade målen T-94/00, T-110/00 och T-159/00, Rica Foods m.fl. mot kommissionen, REG 2002, s. II-4677, punkterna 250 och 251, och domen i det ovannämnda målet Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mot kommissionen, punkterna 81 och 91). De har bestritt att samtliga dessa kumulativa villkor är uppfyllda i förevarande mål och anfört att sökandena har bevisbördan för att så är fallet.

1. De rättsstridigheter som rådet och kommissionen klandras för

60 Sökandena har gjort gällande att rådet och kommissionen är skyldiga att i första hand anta de beslut som krävs för att motverka de risker som är förbundna med spridningen av BSE. Enligt artikel 129.1 tredje stycket i EG-fördraget (nu artikel 152.1 första stycket EG i ändrad lydelse) och fast rättspraxis skall institutionerna beakta kraven på skydd för folkhälsan vid genomförandet av såväl den gemensamma jordbrukspolitiken (domstolens dom av den 15 september 1994 i mål C-146/91, KYDEP mot rådet och kommissionen, REG 1994. s. I-4199, punkt 61) som principen om fri rörlighet för varor (förstainstansrättens ordförandes beslut av den 13 juli 1996 i mål T-76/96 R, The National Farmers' Union m.fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-815).

61 Sökandena har medgett att gemenskapsinstitutionerna på den gemensamma jordbrukspolitikens område har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller definitionen av de eftersträvade ändamålen och valet av lämpliga åtgärder, och således vid bestämmandet av den risknivå som skall anses vara oacceptabel för samhället. Domstolen skall emellertid pröva huruvida institutionerna vid denna maktutövning har gjort sig skyldiga till uppenbara felbedömningar eller maktmissbruk (domstolens dom av den 25 januari 1979 i mål 98/78, Racke, REG 1979, s. 69, punkt 5, svensk specialutgåva, volym 4, s. 275, och av den 21 februari 1990 i de förenade målen C-267/88–C-285/88, Wuidart m.fl., REG 1990, s. I-435, punkt 14).

62 Sökandena har anfört att enligt artikel 130.2 R i EG-fördraget (nu artikel 174.2 EG i ändrad lydelse) är försiktighetsprincipen en av de principer på vilken gemenskapens miljöpolitik grundar sig. Denna princip gäller även när gemenskapsinstitutionerna inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken vidtar åtgärder till skydd för folkhälsan (domstolens dom i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 100, och av den 5 maj 1998 i mål C-157/96, National Farmers' Union m.fl., REG 1998, s. I-2211, punkt 64). Då det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av de risker som människors hälsa utsätts för, måste institutionerna tillåtas vidta skyddsåtgärder utan att behöva vänta på att det fullt ut visas att riskerna faktiskt förekommer och hur allvarliga de är (domarna i de ovannämnda målen Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 99, och National Farmers' Union m.fl., punkt 63, samt förstainstansrättens dom av den 16 juli 1998 i mål T-199/96, Bergaderm och Goupil mot kommissionen, REG 1998, s. II-2805, punkt 66),

63 Svarandena har anfört att åtgärder till skydd för folkhälsan huvudsakligen omfattas av medlemsstaternas behörighet och att det åligger dem att vidta de åtgärder som bedöms nödvändiga såväl med stöd av artikel 30 EG på de områden där det inte förekommit någon harmonisering på gemenskapsnivå som med stöd av olika skyddsbestämmelser i gemenskapslagstiftningen på de områden som harmoniserats. Svarandena har i synnerhet hänvisat till direktiven 89/662 och 90/425. Medlemsstaterna har vidare att verkställa gemenskapens rättsakter och kontrollera att enskilda och företag efterlever dem. Det är emellertid endast de åtgärder eller underlåtenheter som omfattas av institutionernas exklusiva behörighet som kan ligga till grund för en skadeståndstalan mot dem.

64 Kommissionen har vidare gjort gällande att försiktighetsprincipen, redan före uppkomsten av rättspraxis på området, från och med 1990-talet varit styrande för dess åtgärder vid hanteringen av krisen med galna kosjukan. Den har framhållit att det troliga sambandet mellan BSE och NCJS inte påtalats förrän år 1996 och att vetenskapsmän före denna tidpunkt ansåg att risken för människor var minimal.

Kommissionen begränsade sig emellertid inte bara till att vidta åtgärder till skydd för djurhälsan, utan har sedan år 1989 vidtagit åtgärder till skydd för folkhälsan. Även om dessa åtgärder i dag kan förefalla otillräckliga skall kommissionens handlande bedömas mot bakgrund av den bristfälliga kunskap den då hade.

65 Vad gäller de rättsstridigheter som sökandena konkret har klandrat rådet och kommissionen för har de i första hand gjort gällande att svarandeinstitutionerna gjort sig skyldiga till uppenbara felbedömningar vid hanteringen av de risker som är förbundna med BSE. De har i andra hand gjort gällande att rådet och kommissionen gjort sig skyldiga till maktmissbruk och i tredje hand gjort gällande att principerna om skydd för berättigade förväntningar och god förvaltningssed har åsidosatts.

a) Uppenbara felbedömningar vid hanteringen av BSE-krisen

66 Sökandena har gjort gällande att svarandena länge dröjde med att vidta relevanta åtgärder avseende riskerna med BSE, jämfört med de åtgärder som vidtagits av myndigheterna i Förenade kungariket, där man förbjudit benmjöl från nötkreatur i foder från juli 1988.

67 Kommissionen har bestritt att man dröjt med att vidta adekvata åtgärder. Den har framhållit att en rättsakts laglighet skall bedömas mot bakgrund av de rättsliga och faktiska omständigheter som förelåg när den antogs (domstolens dom av den 7 februari 1979 i de förenade målen 15/76 och 16/76, Frankrike mot kommissionen, REG 1979, s. 321, punkt 7; svensk specialutgåva, volym 4, s. 287) och att den bedömningen således inte kan göras utifrån retrospektiva överväganden avseende rättsaktens ändamålsenlighet.

68 Sökandena har för det första kritiserat kommissionen för det dröjsmål som föregick de första gemenskapsåtgärderna i kampen mot BSE. De första förbuden mot att exportera visst nötkött från Förenade kungariket antogs nämligen inte förrän den 28 juli 1989, genom beslut 89/469. Anmälningsskyldigheten för fall av BSE gjordes inte obligatorisk förrän den 6 mars 1990, genom beslut 90/134. Det var slutligen inte förrän den 9 april 1990 som det genom beslut 90/200 blev förbjudet att exportera vissa vävnader och organ från nötkreatur från Förenade kungariket.

69 Kommissionen har invänt att den vidtog de första åtgärderna mot BSE endast några månader efter det att arbetsgruppens avseende BSE rapport hade publicerats av ministeriet för jordbruk, fiske och födoämnen i Förenade kungariket i februari 1989 (Southwoodrapporten).

70 Sökandena har för det andra kritiserat svarandenas hantering av objektiva riskfaktorer, såsom konsumtion av benmjöl som importerats från Förenade kungariket och risken för att det smittsamma ämnet skulle sprida sig genom användning av djuravfall i produktionen av djurfoder. De har framhållit att de åtgärder som myndigheterna i Förenade kungariket införde år 1988 inte hindrade producenterna i Förenade kungariket från att lagligen exportera benmjöl till andra medlemsstater. Kommissionen förbjöd emellertid inte användningen av benmjöl från nötkreatur och ben från däggdjursvävnad i foder för idisslare förrän i juli 1994, genom antagandet av beslut 94/381. Detta dröjsmål ledde till en epidemisk utveckling i Frankrike, illustrerad av de fem första fallen av BSE år 1991. Sökandena har slutligen anfört att även efter det att användningen av benmjöl från nötkreatur och ben från däggdjursvävnad i foder för idisslare förbjöds har europeisk boskap utsatts för risken för spridning av BSE till följd av att tillverknings- och distributionsanläggningar för djurfoder har korskontaminerats.

71 Kommissionen har anfört att åren 1989 och 1990 hade de veterinärmedicinska kommittéerna inte rekommenderat antagandet av en gemenskapslagstiftning om förbud mot kött- och benmjöl. Eftersom medlemsstaterna år 1989 intet vidtog mer

långtgående åtgärder än dem som hade rekommenderats av de vetenskapliga kommittéerna kunde kommissionen inte förbjuda sådant benmjöl, utan endast föreslå medlemsstaterna att införa ensidiga förbud.

72 Sökandena har för det tredje kritiserat svarandeinstitutionerna för dröjsmålet med att införa ett embargo mot alla nötkreatur och nötkreaturprodukter från Förenade kungariket. Detta embargo infördes först den 27 mars 1996, genom antagandet av beslut 96/239.

73 Kommissionen har invänt att det från år 1989 till år 1996 inte lämnades något vetenskapligt yttrande i vilket en sådan åtgärd som ett embargo förordades. Mot bakgrund av upptäckten av ett samband mellan BSE och NCJS i SEAC:s yttrande av den 20 mars 1996 beslutade kommissionen omedelbart att genomföra en ny riskbedömning. Den sammankallade således den 22 mars 1996 vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén (nedan kallad Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén), och den 25 mars 1996 sammankallades Ständiga veterinärkommittén. Kommissionen antog på den senares förslag den 27 mars 1996 beslut 96/239.

74 Sökandena har för det fjärde kritiserat dröjsmålet med upprättandet av förbudet mot att använda SRM. Motståndet från ett flertal medlemsstater såväl inom ramen för Ständiga veterinärkommittén som inom rådet medförde nämligen att ikraftträdandet av beslut 97/534, som skulle ske den 1 januari 1998, sköts upp vid ett flertal tillfällen, vilket medförde att förbudet mot SRM inte trädde i kraft förrän den 1 oktober 2000, genom antagandet av beslut 2000/418. Detta förbud utgjorde den viktigaste åtgärden till skydd för människors hälsa, eftersom konsumtion av SRM utgjorde den direkta källan för smitta av NCJS.

75 Kommissionen har hävdat att beslut 2000/418, i motsats till vad sökandena påstått, inte var den viktigaste gemenskapsåtgärden angående förbudet mot SRM. Redan i

beslut 90/200 föreskrevs det nämligen ett förbud mot export av material såsom hjärna, ryggmärg, bräss, tonsiller, mjälte och tarmar från Förenade kungariket. Kommissionen har gjort gällande att den under åren 1989–1996 vidtagit alla åtgärder som förordats av de vetenskapliga kommittéerna avseende SRM (tidigare kallade "specificerade slaktprodukter").

76 Sökandena har för det femte anfört att även om svarandeinstitutionerna skyndsamt erhållit kunskap om att BSE spritt sig i andra europeiska länder än Förenade kungariket och de varit medvetna om kravet på att för framtiden utvärdera den epidemiologiska situationen i medlemsstaterna var det inte förrän i ett yttrande av den 23 januari 1998, ändrat den 20 februari 1998, som VS rekommenderade att den geografiska risk som BSE utgjorde skulle utvärderas.

77 Kommissionen har bestritt att en sådan utvärdering för framtiden av den epidemiologiska situationen i medlemsstaterna skulle ha varit nödvändig år 1990. I alla händelser infördes genom beslut 90/134 en skyldighet för alla medlemsstater att anmäla varje utbrott av BSE, vilket gjorde det möjligt att följa epidemin i olika länder.

b) Påståendet om maktmissbruk

78 Sökandena har anfört att kommissionen vid ett flertal tillfällen har hotat medlemsstaterna med rättsliga åtgärder i syfte att avskräcka dem från att vidta ensidiga åtgärder till skydd mot riskerna med BSE, trots att det enligt artikel 36 i EG-fördraget (nu artikel 30 EG) är tillåtet för dem att vidta sådana åtgärder. De har särskilt hänvisat till att kommissionen motsatte sig att Frankrike år 1990 tillfälligt suspenderade import av levande nötkreatur och produkter från nötkreatur från Förenade kungariket, och mot att Frankrike år 1992 införde ett tillfälligt förbud mot

försäljning av kosttillskott och produkter avsedda för minderårigas mathållning innehållande andra vävnader än muskler från nötkreatur och får. Dessa förbud, som motiverades av en strävan att inte uppenbara riskerna för negativa verkningar av BSE i Frankrike och att dölja otillräckligheten av gemenskapens åtgärder på detta område, innebar maktmissbruk.

79 Svarandena har anfört att maktmissbruk består i att en gemenskapsinstitution antar en rättsakt uteslutande eller åtminstone till övervägande del i avsikt att uppnå andra syften än de angivna eller i avsikt att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget för att bemöta svårigheter i det enskilda fallet (domstolens dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet, REG 1996, s. I-5755, punkt 69). Den inre marknadens funktion, stabiliteten på jordbruksmarknaden och säkerställandet av en skälig intäktsnivå för jordbrukare är legitima ändamål som gemenskapen har att eftersträva inom ramen för de befogenheter som den fått genom fördraget. Vad sökandena anfört kan således inte utgöra maktmissbruk.

c) Åsidosättande av principerna om skydd för berättigade förväntningar och god förvaltningssed

80 Sökandena har gjort gällande att svarandena har åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar hos de europeiska konsumenterna genom att de, i syfte att undvika att spridningen av BSE:s effekter skulle framkalla en nedgång i marknaden för nötkött, har valt att föra en politik som brustit i öppenhet och överskådlighet och avstått ifrån att förklara riskerna. Sökandena har även kritiserat avsaknaden av oberoende och överskådlighet i gemenskapens vetenskapliga yttranden. De har i detta avseende anmärkt att parlamentets undersökningskommissions rapport av den 7 februari 1997 kraftigt kritiserat den framträdande roll som representanter för Förenade kungariket haft i Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén. De har slutligen klandrat kommissionen för att den inte genomfört någon inspektion avseende BSE förrän år 1994.

81 Svarandena har framhållit att ingen kan åberopa en överträdelse av principen om skydd för berättigade förväntningar, om administrationen inte har lämnat honom exakta garantier (förstainstansrättens dom av den 11 december 1996 i mål T-521/93, Atlanta m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1996, s. II-1707, punkt 57). Något åsidosättande av en sådan garanti har inte åberopats i målet. Vad gäller påståendet om bristande kontroller mellan år 1990 och år 1994 har kommissionen anfört att dess uppgift endast varit att kontrollera medlemsstaternas inspektioner.

2. Skada

82 Sökandena har för det första gjort gällande en "smittskada", det vill säga en personlig ideell skada som omfattar samtliga de psykiska, fysiska och psykologiska besvär och lidanden som vart och ett av sjukdomsoffren lidit. Dessa besvär och lidanden har varit exceptionella i förevarande fall. Sådana skador har av franska domstolar i fall av CJS-smitta genom medicinsk behandling med injektioner av tillväxthormon värderats till 340 000 euro. Sökandena har för det andra åberopat ideell skada i form av de exceptionella verkningarna av det lidande som deras närstående utsatts för genom sjukdomen, osäkerheten i diagnosen och risken för att de själva skulle smittas har haft på dem själva. De har för det tredje yrkat ersättning för sakskada i form av visade förluster och förlorade intäkter till följd av den sjukdom som drabbat deras närstående. De har slutligen yrkat kompensationsränta med 10 procent från dagen för dödsfallet för respektive person samt dröjsmålsränta från meddelande av mellandom.

83 När det särskilt gäller L.D. har följande yrkanden framställts. 457 347,05 euro till offrets rättsinnehavare i ersättning för smittskada, 45 734,71 euro till offrets mor i ersättning för ideell skada och 30 489,80 euro till var och en av hennes två bröder och till hennes syster för den ideella skada de lidit.

84 Vad gäller A.E. har följande yrkanden framställts. 457 347,05 euro till offrets rättsinnehavare i ersättning för smittskada, 76 224,51 euro till var och en av offrets föräldrar i ersättning för ideell skada och 76 224,51 euro till föräldrarna i egenskap av legala ställföreträdare för sin minderåriga dotter i ersättning för den ideella skada dottern lidit till följd av att hennes bror smittats.

85 När det gäller F.R. har följande yrkanden framställts. 457 347 euro till offrets rättsinnehavare i ersättning för smittskada, 76 224,51 euro till offrets efterlevande maka i ersättning för den ideella skada hon lidit, 76 224,51 euro till makan i egenskap av legal ställföreträdare för sitt minderåriga barn och ett lika stort belopp för den sakskada barnet lidit, 45 735 euro till var och en av offrets föräldrar i ersättning för ideell skada, och 30 489 euro till var och en av offrets tre systrar i ersättning för ideell skada.

86 Vad slutligen gäller S.C.S. har följande yrkanden framställts. 457 347 euro till offrets efterlevande make i egenskap av offrets rättsinnehavare och legal ställföreträdare för deras minderåriga barn i ersättning för smittskada, 76 224,51 euro till offrets efterlevande make för dennes ideella skada och 76 224,51 euro till vart och ett av deras tre minderåriga barn att utges till offrets efterlevande make i egenskap av barnens legala ställföreträdare i ersättning för den ideella skada barnen lidit.

87 Svarandena har anfört att det inte framgår av ansökan på vilket sätt sökandena beräknat skadans storlek. Vid beräkningen av den sakskada som lidits till följd av sjukdom skall kostnader för vård och omsorg, inkomstförlust under sjukdomstiden, den materiella förlust som direkt följer av dödsfallet och den materiella förlusten till

följd av inkomstförlust för de personer som var ekonomiskt beroende av offret beaktas. I ansökan finns inga av dessa uppgifter. Svarandena har vidare gjort gällande att närståendes ideella skada inte är ersättningsgill (domstolens dom av den 8 oktober 1986 i de förenade målen 169/83 och 136/84, Leussink m.fl. mot kommissionen, REG 1986, s. 2801, punkt 22) och bestritt att offrets rätt till skadestånd för den ideella skada han lidit övergår till rättsinnehavaren. Svarandeinstitutionerna har slutligen bestritt sökandenas krav på 10 procents ränta.

88 Kommissionen har dessutom gjort gällande att ansvaret för de åberopade skadorna främst åvilar medlemsstaterna, och således yrkat att ett eventuellt skadestånd till följd därav skall jämkas.

3. Orsakssamband

89 Sökandena har gjort gällande att sambandet mellan BSE och NCJS i dag är etablerat såväl medicinskt eller vetenskapligt som epidemiologiskt. De har vidare anfört att de rättsmedicinska utlåtandena i förevarande mål med säkerhet har ställt diagnosen NCJS för vart och ett av de avlidna offren.

90 Sökandena har anfört att BSE beskrevs för första gången i Förenade kungariket i november 1986 och att myndigheterna där för första gången identifierade NCJS den 20 mars 1996. Förenade kungariket har haft 163 000 fall av BSE och mer än 150 fall av NCJS. I Frankrike framträdde BSE år 1991 med de 5 fall hos djur som inte

importerats från Förenade kungariket, men som smittats genom konsumtion av benmjöl därifrån. Frankrike har drabbats hårdast av länderna på kontinenten med sammanlagt 679 fall fram till den 29 augusti 2002, och det har registrerat 6 säkra eller troliga fall av NCJS fram till och med år 2002.

91 Sökandena har anfört att det vid bestämmandet av den period under vilken konsumenterna utsattes för risken med BSE skall tas hänsyn till utvecklingen av förekomsten av sjukdomen hos nötkreatur i olika europeiska länder, till mängden nötkreatur och nötkreatursprodukter från Förenade kungariket och till utvecklingen av lagstiftningen till skydd för konsumenternas hälsa som skett under perioden. De första preventiva åtgärderna mot BSE beslutades i Förenade kungariket år 1989. Dessa åtgärder ledde till en omfattande diskussion angående import till Frankrike av kött- och benmjöl med ursprung i Förenade kungariket. Även om verkningarna av BSE därefter minskat i Förenade kungariket började sjukdomen uppträda på kontinenten, och i synnerhet i Frankrike, från år 1991. År 1996 fattades beslut om ett gemenskapsembargo avseende nötkreatur och nötkreatursprodukter med ursprung i Förenade kungariket. I Frankrike togs slaktavfall med specifika risker ur näringskedjan. Detta återtagande var dock inte verksamt på gemenskapsnivå förrän år 2000. Under tiden importerades 48 000 ton slaktavfall från Förenade kungariket till Frankrike från år 1988 till år 1996, jämfört med 3 180 ton från år 1978 till år 1987. Sökandena har mot denna bakgrund gjort gällande att den största risken för franska konsumenter att utsättas för BSE förelåg under perioden från juli 1988 till år 1996, eftersom antagandet av skyddsåtgärder i Förenade kungariket och minskningen av risken i detta land åtföljdes av en ökning av exponeringsrisken i andra länder i gemenskapen, till följd av den handlingsoförmåga som visades av nationella myndigheter och gemenskapsmyndigheter.

92 Sökandena har mer specifikt anfört att ett flertal vetenskapliga yttranden har visat det nyttiga och relevanta i att ta SRM ur näringskedjan för att skydda människors hälsa. Sökandena har vidare bestritt att skadan skulle ha orsakats av aktörer som ägnat sig åt illegal handel med nötkreatursprodukter, eftersom det framgår av

vetenskapliga yttranden och rättsmedicinska utlåtanden att de ifrågavarande offren smittats genom intag av vävnader som smittats innan de förbjöds i Frankrike i april 1996, och således före det allmänna embargot mot handel med nötkreatur och nötkreatursprodukter med ursprung i Förenade kungariket.

93 Sökandena har slutligen anfört att de inte gör gällande att kommissionen och rådet ensamma är ansvariga för att deras närstående har smittats. De franska myndigheterna har underlåtit att vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra att franska konsumenter utsattes för riskerna med BSE. Den omständigheten att en medlemsstat gjort sig skyldig till felaktigheter utesluter inte att gemenskapen kan ha bidragit till att skadan uppstod. I sådant fall får den skadelidande föra talan mot medlemsstaterna vid nationell domstol och mot gemenskapen vid gemenskapsdomstolarna (domen i det ovannämnda målet Kampffmeyer m.fl. mot kommissionen).

94 Svarandena har gjort gällande att sökandena inte har visat att det föreligger något orsakssamband mellan det agerande som läggs dem till last och de åberopade skadorna.

95 Svarandena har anfört att de rättsmedicinska utlåtanden som sökandena ingett inte definitivt fastslår att offren i förevarande fall utsatts för smittämnet genom livsmedel. Sökandena har heller inte anfört några omständigheter eller bevis avseende den närmare arten av de produkter som varit bärare av smittämnet eller konsumtionsvanorna hos de personer som avlidit. Det har i synnerhet inte angivits huruvida smittspridningen har orsakats av franska produkter eller sådana som importerats från Förenade kungariket. Mot bakgrund av det extremt begränsade antalet fall av BSE som konstaterats utanför Förenade kungariket, däribland i Frankrike (mellan år 1988 och 1996 har 25 fall bekräftats i Frankrike, jämfört med 167 875 fall i Förenade kungariket), är det statistiskt högst osannolikt att de franska

offren ådragit sig smittan genom att konsumera franskt kött från djur som smittats av BSE. Det förefaller rimligare att anta att offren smittats genom att i Frankrike eller någon annanstans ha konsumerat nötkött med ursprung i Förenade kungariket från djur som smittats under 1980-talet.

96 Svarandena har i detta avseende anfört att det inte skall anses ha visats något direkt orsakssamband i förevarande mål eftersom det råder stor vetenskaplig osäkerhet kring forskningen om BSE, NCJS och sambandet mellan dessa två sjukdomar. Enligt VS yttrande av den 10 december 1999 rör denna osäkerhet framför allt den maximala inkubationstiden eller latensen för NCJS, vilken kan ha varierat mellan 1 år och mer än 25 år, den minsta smittsamma dosen, den exakta arten av smittämnet och det sätt på vilket smittan fördelas i olika vävnader i djur eller människor som smittats.

97 Svarandena har gjort gällande att det mot bakgrund av framför allt inkubationstiden för NCJS är omöjligt att fastställa den tidpunkt vid vilken en sedermera avliden person har kunnat smittas (se, i detta avseende, undergruppens för BSE till Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén yttrande av den 7 november 1995). Denna omöjlighet att fastställa den exakta tidpunkten för när smittan överfördes förhindrar en prövning av huruvida svarandeinstitutionerna då hade möjlighet att vidta adekvata skyddsåtgärder.

98 Kommissionen har vidare anmärkt att, såsom framgår av revisionsrättens särskilda rapport nr 14/2001, vissa medlemsstater har visat betänksamheter vid införlivandet av gemenskapsrättsliga åtgärder med deras nationella rättsordningar och har på så sätt försenat genomförandet av ett effektivt skydd för hälsan hos människor och djur, och den har vidare anmärkt att de heller inte kontrollerat tillämpningen av gemenskapsrätten på ett fullgott sätt.

B — *Förstainstansrättens bedömning*

99 Enligt fast rättspraxis förutsätter ett utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen till följd av dess organs beteende i den mening som avses i artikel 288 andra stycket EG att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det agerande som läggs institutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan agerandet och den åberopade skadan (domstolens dom av den 29 september 1982 i mål 26/81, Oleifici Mediterranei mot EEG, REG 1982, s. 3057, punkt 16, förstainstansrättens dom av den 11 juli 1996 i mål T-175/94, International Procurement Services mot kommissionen, REG 1996, s. II-729, punkt 44, av den 16 oktober 1996 i mål T-336/94, Efisol mot kommissionen, REG 1996, s. II-1343, punkt 30, och av den 11 juli 1997 i mål T-267/94, Oleifici Italiani mot kommissionen, REG 1997, s. II-1239, punkt 20).

100 Domstolen har, vad gäller den första förutsättningen, fastslagit att rätten till skadestånd förutsätter att det skett en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter (domstolens dom av den 4 juli 2000 i mål C-352/98 P, Bergaderm och Goupil mot kommissionen, REG 2000, s. I-5291, punkt 42). Det avgörande kriteriet för att anse att en överträdelse av gemenskapsrätten är tillräckligt klar är att den berörda gemenskapsinstitutionen uppenbart och allvarligt har missbedömt gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Om denna institution endast förfogade över ett i hög grad begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning kan även en mindre överträdelse av gemenskapsrätten vara tillräcklig för att det skall vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse (domstolens dom av den 10 december 2002 i mål C-312/00 P, kommissionen mot Camar och Tico, REG 2002, s. I-11355, punkt 54, och förstainstansrättens dom av den 12 juli 2001 i de förenade målen T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 och T-225/99, Comafrica och Dole Fresh Fruit Europe mot kommissionen, REG 2001, s. II-1975, punkt 134).

101 När ett av dessa villkor inte är uppfyllt skall talan ogillas i sin helhet, utan att det är nödvändigt att pröva övriga villkor (domen i det ovannämnda målet KYDEP mot

rådet och kommissionen, punkterna 19 och 81, och förstainstansrättens dom av den 20 februari 2002 i mål T-170/00, Förde-Reederei mot rådet och kommissionen, REG 2002, s. II-515, punkt 37).

102 Förstainstansrätten inleder sin prövning i förevarande mål med frågan huruvida det föreligger något orsakssamband mellan svarandeinstitutionernas påstått rättsstridiga agerande och den skada som sökandena gjort gällande.

103 Enligt fast rättspraxis föreligger det orsakssamband i den mening som avses i artikel 288 andra stycket EG när det finns ett direkt orsakssamband mellan det fel som den berörda institutionen har begått och den åberopade skadan — ett samband som det ankommer på sökandena att bevisa (domstolens dom av den 15 januari 1987 i mål 253/84, GAEC de la Ségaude mot rådet och kommissionen, REG 1987, s. 123, punkt 20, och av den 30 januari 1992 i de förenade målen C-363/88 och C-364/88, Finsider m.fl. mot kommissionen, REG 1992, s. I-359, punkt 25, samt domen i det ovannämnda målet Coldiretti m.fl. mot rådet och kommissionen, punkt 101).

104 I förevarande mål har sökandena klandrat rådet och kommissionen huvudsakligen för att ha underlåtit att vidta de åtgärder de varit skyldiga att vidta på området för skydd av djurs och människors hälsa, och för att ha utfärdat rättsregler och vidtagit åtgärder som varit otillräckliga, felaktiga, inadekvata eller för sena för att möta de risker som följt av BSE och NCJS. Sökandena har påstått att de skador de lidit är en direkt följd av att deras familjemedlemmar smittats med NCJS och sedermera avlidit till följd av denna sjukdom. Sökandena har gjort gällande att rådet och kommissionen skall hållas ansvariga, men inte ensamt ansvariga, för denna smittspridning.

105 Det skall således prövas huruvida sökandena har visat, för det första, att deras närstående smittats av NCJS och att denna smitta orsakats av konsumtion av

nötkött som varit angripet av BSE och, för det andra, att de åtgärder eller underlåtenheter som sökandena klandrat svarandena för kan anses vara orsaken till denna nedsmittning.

106 När det gäller den första frågan, det vill säga orsaken till att sökandenas familjemedlemmar avlidit, skall det inledningsvis konstateras att det framgår av de två serierna av rättsmedicinska utlåtanden som sökandena har ingivit — å ena sidan undersökningarna av den 1 oktober 2002 samt av den 13 april, 20 maj och 6 juni 2003, vilka utförts på begäran av Tribunal de grande instance de Paris, och å andra sidan undersökningarna av den 29 januari 2004, utförda på begäran av Tribunal administratif de Paris — att diagnosen NCJS otvetydigt ställts för alla offer, utan något uttryckligt förbehåll för alternativa diagnoser. I dessa undersökningar dras vidare slutsatsen att det troligaste infektionssättet i dessa fall av NCJS har varit genom munnen, nämligen genom livsmedel. Möjligheterna att någon hade kunnat smittas genom medicinsk behandling har således uteslutits. I undersökningarna bekräftas närmare bestämt att det rör sig om ESB-smitta som överförts till människan.

107 Det skall vidare anmärkas att det förefaller vara vetenskapligt klarlagt att NCJS orsakas av samma smittämne som orsakar BSE. Svarandena har själva vidgått att det är vetenskapligt bevisat att det finns gemensamma fysiska, kemiska och biologiska kännetecken hos BSE och NCJS. I VS yttrande av den 10 december 1999 angående risken för mänsklig exponering av BSE genom livsmedel (se punkt 48 ovan) bekräftas att vetenskapliga bevis indikerar att BSE och NCJS mycket sannolikt orsakas av samma smittämne och att människor troligen smittats genom intag av BSE-angripna substanser. I beslut 2000/418 anges slutligen i skälen att ”bevisen för att den agens som orsakar BSE är identisk med den som orsakar [NCJS] hos människa blir alltfler”.

108 Mot denna bakgrund finner förstainstansrätten det utrett att sökandenas närstående avlidit till följd av NCJS och att denna sjukdom orsakats genom konsumtion av BSE-angripet nötkött.

109 När det gäller den andra frågan, det vill säga huruvida de åtgärder och underlåtenheter som sökandena har klandrat svarandena för var orsak till att sökandenas familjemedlemmar smittades, har sökandena i huvudsak anfört att rådet och kommissionen inte har vidtagit nödvändiga och lämpliga åtgärder i rätt tid för att möta den risk som BSE-krisen utgjort för folkhälsan. Dessa institutioner är således ansvariga för att inte ha hindrat spridningen av BSE, som förts vidare från boskap i Förenade kungariket, där den först uppträdde, till boskap i andra medlemsstater, och för att inte ha undvikit att denna smitta i form av NCJS överförts till människor.

110 Vid prövningen av denna fråga skall det inledningsvis fastställas när dessa offer smittades och sjukdomens inkubationstid, och därefter huruvida det kan föreligga något orsakssamband mellan den skada som inträffat och de påstått rättsstridiga ageranden som rådet och kommissionen har gjort sig skyldiga till.

111 Det skall i alla händelser framhållas att möjligheten till överföring av BSE till människor belades vetenskapligt först i mars 1996, när SEAC lämnade sitt yttrande angående ett troligt samband mellan BSE och NCJS. Såsom svarandena anfört skall deras åtgärder bedömas utifrån den vetenskapliga kunskap som fanns samt den grad av försiktighet och de förebyggande åtgärder som var möjliga att genomföra när omständigheterna i målet inträffade.

1. Tidpunkten för smittan och sjukdomens inkubationstid

112 Det framgår av handlingarna i målet att den tidpunkt då sökandenas familjemedlemmar smittades inte går att fastställa exakt. Sökandena har i detta avseende

gjort gällande att de franska konsumenterna huvudsakligen exponerades för risken för BSE från juli 1988, när myndigheterna i Förenade kungariket vidtog de första skyddsåtgärderna avseende BSE, till mars eller april 1996, när gemenskapen införde ett embargo mot nötkreaturprodukter samt kött- och benmjöl från Förenade kungariket och då Frankrike förbjöd konsumtion av slaktavfall med specifika risker (se punkt 91 ovan). Sökandena har i synnerhet påstått att deras närstående smittades senast år 1996 (se punkt 92 ovan). Det skall vidare anmärkas att det i de rättsmedicinska utlåtanden som lämnats på uppdrag av Tribunal de grande instance de Paris och Tribunal administratif de Paris, sedan det konstaterats att det inte exakt går att fastställa när sökandenas familjemedlemmar smittats, har fastslagits att den sannolika tidpunkten inträffade mellan år 1980 och år 1996.

113 Det skall framhållas att NCJS kännetecknas av en lång inkubationstid. Enligt VS yttrande av den 10 december 1999 angående risken för människors exponering för BSE genom livsmedel (se punkt 48 ovan) är inkubationstiden okänd, men kan sträcka sig från några år upp till 25 år. Sökandena har själva anfört att överförbara spongiforma encefalopatier kännetecknas av en långvarig latensfas hos den infekterade individen, vilken hos människan kan vara i upp till 30 år (se punkt 103 i ansökan). Slutligen anges i de rättsmedicinska utlåtanden som lämnats på uppdrag av Tribunal de grande instance de Paris och Tribunal administratif de Paris att "kliniska uppgifter och modeller avseende inkubationstidens längd tyder på att det kan förflyta mellan 15 och 20 år mellan det att en person utsätts för BSE-agenser och den nya varianten hos människan uppträder", att det "oavsett formen av [CJS] och oavsett dess ursprung rör sig om en sjukdom med en mycket lång inkubationstid (flera år)", att "denna inkubationstid kan variera utifrån omständigheterna" och att "den variant som hör samman med [BSE] följer samma utveckling". Det skall slutligen framhållas att BSE, som är orsak till NCJS-smittan, också den har en inkubationstid hos djur som kan sträcka sig över flera år. Enligt VS yttrande av den 10 december 1999 är den genomsnittliga inkubationstiden för BSE fem år, och i flertalet fall varar den mellan fyra och sex år.

114 Mot ovan angivna bakgrund kan det konstateras i förevarande mål att de av sökandenas familjemedlemmar som fått NCJS kan ha utsatts för smittämnet för denna sjukdom inte enbart mellan år 1988 och år 1996, vilket sökandena påstått, utan även före år 1988. Det är för det första ostridigt att risken för att BSE skulle överföras på människor belades vetenskapligt först år 1996. För det andra, vilket framhålls i VS yttrande av den 10 december 1999 (se punkt 48 ovan), är BSE en ny sjukdom, vilken troligen framträdde i Förenade kungariket mellan år 1980 och år 1985, men som inte identifierades och beskrevs förrän i november 1986. Offren kan således ha smittats vid en tid när riskerna med BSE, och i synnerhet riskerna för folkhälsan, i stort sett var okända för vetenskapen.

115 Mer specifikt kan det, eftersom offren kan ha smittats före år 1988, inte anses visat att de påstått rättsstridiga ageranden som sökandena lagt rådet och kommissionen till last och som skett efter år 1988 är en nödvändig och direkt orsak till de påstådda skadorna.

2. Orsakssamband mellan de åberopade skadorna och de ageranden som lagts rådet och kommissionen till last

116 De två grundläggande kritiska synpunkter som sökandena anfört angående rådets och kommissionens hantering av BSE och NCJS rör dels deras påstått sena förbud mot användningen av kött- och benmjöl i djurfoder inom djuruppfödning, vilket enligt sökandena lett till att BSE spritt sig utanför Förenade kungariket, dels det påstått sena beslutet att ta SRM ur näringskedjan, vilket är orsaken till att människor smittats av NCJS. Sökandena har vidare gjort gällande andra uppträdanden hos svarandena som inneburit uppenbara felbedömningar och gjort gällande att de gjort sig skyldiga till maktmissbruk samt åsidosatt principerna om skydd för berättigade förväntningar och god förvaltningssed.

a) Påståendet om att förbudet mot kött- och benmjöl fattats för sent

117 Sökandena har gjort gällande att BSE spritt sig i kontinentaleuropa, i synnerhet i Frankrike, till följd av att man i djurfoder vid uppfödning använt kött- och benmjöl som importerats från Förenade kungariket. De har anmärkt att myndigheterna i Förenade kungariket år 1988 förbjöd utfordring av idisslare med benmjöl från idisslare, men att de inte förbjöd export av sådant mjöl till andra medlemsstater. Detta ledde till en ökning av importen av smittat benmjöl med ursprung i Förenade kungariket till Frankrike, och den franska nötboskapens konsumtion av sådant benmjöl var orsaken till att BSE spred sig där. Svarandena förbjöd inte användning av kött- och benmjöl från däggdjur i foder för idisslare förrän i juni 1994, genom antagandet av beslut 94/381. Det partiella förbud mot användning av kött- och benmjöl som infördes genom detta beslut har inte heller hindrat nötkreaturen från att exponeras för smittämnena, eftersom konsumtionen ökat. Sökandena har vid förhandlingen anfört att eftersom människors exponering för NCJS har samband med spridningen av BSE har svarandenas påstått rättsstridiga agerande vid hanteringen av galna kosjukan påverkat risken för människors hälsa.

118 Det skall inledningsvis konstateras att även om det exakta ursprunget för BSE inte förefaller vara helt känt tyder vetenskapliga arbeten avseende denna sjukdom på att BSE – förutom i ett mindre antal fall (mindre än 10 procent), som orsakats av överföring från modern — troligen är ett resultat av intag av kött- och benmjöl innehållande smittämnet (revisionsrättens särskilda rapport nr 14/2001, punkterna 6 och 29). Såsom anges i beslut 94/381 har denna nämligen ansett att BSE hos boskap härrör från idisslarprotein som innehåller scrapieagensen, och senare BSE-agensen, och som inte har behandlats tillräckligt för att smittämnena skall vara inaktiverade (första skälet). Av detta följer att det i syfte att bekämpa spridningen av sjukdomen främst är nödvändigt att hindra vävnader som kan innehålla smittämne av BSE från att föras in i djurens näringskedja.

119 Trots att myndigheterna i Förenade kungariket i juli 1988 förbjöd uppfödare inom sitt territorium att utfodra idisslare med kött- och benmjöl innehållande idisslarprotein, vidtog inte svarandena omedelbart liknande åtgärder på gemenskapsnivå. Det var nämligen, såsom sökandena anfört, först i juni 1994 som användning av däggdjursprotein i foder för idisslare förbjöds i hela gemenskapen genom antagandet av beslut 94/381. På samma sätt förbjöds inte uttryckligen export av kött- och benmjöl från Förenade kungariket till andra medlemsstater förrän år 1996, genom beslut 96/239.

120 Visserligen var vid denna tid sjukdomens kännetecken, och mer specifikt orsakerna till dess överföring, inte helt och hållet kända. Samtidigt var före år 1994 utbredningen av BSE i andra länder än Förenade kungariket — och i betydligt mindre utsträckning Irland — ytterst begränsad. Mellan år 1988 och år 1994 hade BSE i kontinentaleuropa nämligen påträffats endast i Tyskland (4 fall), Danmark (1 fall), Frankrike (10 fall), Italien (2 fall) och Portugal (18 fall) (revisionsrättens särskilda rapport nr 14/2001, bild 4).

121 Det skall i alla händelser påpekas att år 1991 hade, såsom framgår av kommissionens svar i september 1996 på frågor från parlamentet, alla medlemsstater redan vidtagit åtgärder på nationell nivå om förbud mot import av kött- och benmjöl med ursprung i Förenade kungariket, enligt de rekommendationer som kommissionen hade utfärdat i detta avseende.

122 På samma sätt hade sju medlemsstater mellan år 1989 och år 1990 antagit förbud mot användning av däggdjursprotein vid utfordringen av idisslare. I synnerhet hade Republiken Frankrike förbjudit användningen av däggdjursprotein i foder för nötkreatur i juli 1990. Enligt artikel 1 i förordning av den 24 juli 1990 om förbud mot användning av vissa animaliska proteiner i foder och vid tillverkning av foder för nötkreatur (JORF av den 11 augusti 1990, s. 9837), i dess lydelse enligt artikel 1 i

förordning av den 26 september 1990 (JORF av den 7 oktober 1990, s. 12162), var nämligen "användningen av animaliska proteiner, med undantag för protein i mjölkprodukter, fåglar, ägg, fisk och skaldjur som insamlas, behandlas och lagras separat, förbjuden för utfordring av nötkreatur eller tillverkning av foder för sådana djur".

123 Svarandena hade vidare från och med år 1994 fortlöpande infört en strategi med det specifika syftet att i hela gemenskapen förhindra att vävnader som kunde innehålla smittämnet för BSE inte skulle föras in i näringskedjan för djur. Bland dessa åtgärder skall särskilt beslut 94/381 nämnas, genom vilket användning av däggdjursprotein förbjöds i foder för idisslare inom hela gemenskapen, dock med en möjlighet att i det enskilda fallet godkänna en tillämpning av ett system som gjorde det möjligt att skilja mellan protein från idisslare och protein från andra däggdjursarter.

124 Sökandena har emellertid gjort gällande att dessa bestämmelser var otillräckliga, i synnerhet eftersom beslut 94/381 endast förbjöd protein från däggdjur i foder för idisslare och inte i foder för andra djur under uppfödning, särskilt vad gäller svin och fåglar. Enligt sökandena skulle detta partiella förbud senare visa sig utgöra en orsak till en ökad nedsmittning och således till spridningen av BSE.

125 Det skall i detta sammanhang anmärkas att ett totalförbud mot användning av djurprotein i allt djurfoder inte infördes i hela gemenskapen förrän genom beslut 2000/766, vilket trädde i kraft den 1 januari 2001. Antagandet av detta beslut visade sig emellertid vara nödvändigt till följd av systematiska brister i flera medlemsstater vad gäller genomförandet av gemenskapsbestämmelser om kött- och benmjöl (se fjärde och femte skälen i beslut 2000/766).

126 Såsom framgår av revisionsrättens särskilda rapport nr 14/2001 (se punkt 31 ovan) hade nämligen merparten av medlemsstaterna, däribland Republiken Frankrike, tolererat en viss smittrisk trots att gemenskapslagstiftningen inte medgav någon sådan tolerans. Dessutom hade de inspektioner som genomförts mellan år 1998 och år 2000 av kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor (nedan kallat FVO) visat att det fanns brister i fråga om kontroller av kommersiell handel med sådant mjöl i flertalet medlemsstater. FVO:s inspektioner visade även att djurfoderindustrin inte gjort tillräckliga ansträngningar för att undvika att kött- och benmjöl hamnade i boskapens foder och för att ifrågavarande foder skulle vara korrekt märkt, särskilt i Frankrike. Dessa brister bidrog till att lantbrukarna oavsiktligt använde djurfoder som kunde vara smittsamt för boskapen (se revisionsrättens särskilda rapport nr 14/2001, punkt 33).

127 Det har således inte visats att svarandenas hantering av de problem som var förbundna med användningen av kött- och benmjöl i foder för djur under uppfödning, däribland idisslare, har varit en avgörande orsak till spridningen av BSE utanför Förenade kungariket, och särskilt i Frankrike, och på så sätt förorsakat att sökandenas familjemedlemmar smittats av NCJS. Med hänsyn till såväl de åtgärder som merparten av medlemsstaterna, däribland Frankrike, vidtagit för att förbjuda import av kött- och benmjöl med ursprung i Förenade kungariket och användning av protein från däggdjursvävnader i foder för idisslare som bristerna i de nationella myndigheternas och privata aktörers tillämpning av gemenskapsrättsliga bestämmelser, anser nämligen förstainstansrätten att det inte är visat att de påstådda skadorna inte skulle ha inträffat även om rådet och kommissionen hade vidtagit — eller vid en tidigare tidpunkt vidtagit — de åtgärder som sökandena klandrar dem för att inte ha vidtagit. Det är således heller inte visat att det uppträdande som sökandena åberopat i detta avseende kan utgöra den direkta och säkerställda orsaken till att deras familjemedlemmar smittats av NCJS.

b) Dröjsmål avseende förbud mot användning av SRM

128 Sökandena har i huvudsak gjort gällande att förbudet mot användning av SRM utgjort den viktigaste åtgärden till skydd mot den risk som NCJS utgjort för människors hälsa, eftersom dessa riskmaterial varit den främsta smittkällan för människor. De har anmärkt att trots att nödvändigheten av sådana åtgärder sedan år 1989 förordats i ett flertal vetenskapliga yttranden vidtog svarandena inte någon sådan åtgärd förrän långt senare. Förbudet mot användning av alla typer av SRM beslutades nämligen inte förrän år 1997, genom antagandet av beslut 97/534. Dessutom har kommissionen och rådet försenat ikraftträdandet av detta beslut, som skulle ha skett den 1 januari 1998, i nästan tre år. Beslutet trädde sålunda inte i kraft i hela gemenskapen förrän den 1 oktober 2000, genom antagandet av beslut 2000/418.

129 Det skall inledningsvis anmärkas att, i motsats till vad sökandena förefaller påstå, har det i Vetenskapliga veterinärmedicinska kommitténs yttrande av den 27 november 1989 framhållits att det vid den tiden inte fanns några bevis för att spongiforma encefalopatier hos djur kunde överföras på människor, även om det i yttrandet angavs att det inte kunde uteslutas att kraftigt infekterad vävnad kunde medföra en liten risk för människors hälsa. Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén rekommenderade mot denna bakgrund endast att visst specifikt slaktavfall (nämligen hjärna, ryggmärg, bräss, tonsiller, mjälte och tarmar) från nötkreatur med ursprung i länder där BSE var utbredd skulle tas ur näringskedjan för människor.

130 Det skall i detta avseende framhållas att fram till år 1989 hade BSE endast konstaterats i Förenade kungariket (revisionsrättens särskilda rapport 14/2001, s. 7, bild nr 4). Vidare konstaterades den överväldigande majoriteten av fall under åren 1989–1996 också där. I Förenade kungariket konstaterades 165 402 fall av BSE under denna period. I Irland konstaterades endass 189 fall. Slutligen konstaterades

endass 25 fall av BSE i Frankrike under denna period. I övriga länder i kontinentaleuropa var det också väldigt få fall (64 fall i Portugal, 4 fall i Tyskland, 2 fall i Italien och 1 fall i Danmark).

131 Svarandena har sedan år 1989 vidtagit en första serie av åtgärder i syfte att hindra spridningen av BSE från Förenade kungariket, genom att bland annat införa vissa begränsningar i handeln med nötkreatur från detta land inom gemenskapen (se i synnerhet besluten 89/469, 90/59 och 90/261). Dessutom antog kommissionen i april 1990 beslut 90/200, genom vilket utförsel av hjärna, ryggmärg, bräss, tonsiller, mjälte, tarmar från nötkreatur äldre än sex månader med ursprung i Förenade kungariket — det enda land där BSE vid denna tid var spridd — förbjöds.

132 Sökandena har emellertid klandrat svarandena för att inte vid denna tid ha beslutat om ett allmänt förbud mot användning av SRM i hela gemenskapen och gjort gällande att denna brist på agerande är orsaken till att deras närstående smittats.

133 På ett område som djurs och människors hälsa skall emellertid frågan huruvida det föreligger ett orsakssamband mellan ett sådant uppträdande och en skada bedömas utifrån vad institutionerna hade möjlighet att göra utifrån den tidens vetenskapliga kunskaper. Förstainstansrätten framhåller i detta avseende att risken för att BSE skulle överföras till människor inte belades vetenskapligt förrän i mars 1996 (se punkterna 8, 9 och 111 ovan). Det skall vidare framhållas att gemenskapens vetenskapliga och veterinära kommittéer inte hade föreslagit något allmänt förbud mot användning av SRM i hela gemenskapen före oktober 1996, eftersom sådana åtgärder endast hade ansetts nödvändiga i Förenade kungariket. Sökandena kan således inte klandras för att de inte före 1996 totalförbjudit användning av SRM i hela gemenskapen.

134 Det skall dessutom anmärkas att för att det skall anses föreligga ett orsakssamband krävs det att det klandrade agerandet är den säkra och direkta orsaken till den påstådda skadan och att det i ett mål som det förevarande, där det agerande som påstås ha orsakat den åberopade skadan består i en underlåtenhet att agera, är särskilt viktigt att med säkerhet fastslå att skadan verkligen har orsakats av den underlåtenhet som åberopas och inte av något annat agerande, som inte har åberopats mot gemenskapsinstitutionerna.

135 Förstainstansrätten anser inte att det föreligger någon sådan säkerhet i förevarande mål.

136 Det är således inte möjligt att med en tillräcklig grad av säkerhet dra slutsatsen att sökandenas familjemedlemmar inte skulle ha smittats ifall svarandeinstitutionerna hade totalförbjudit användningen av SRM vid en tidigare tidpunkt. Förstainstansrätten framhåller i synnerhet att effektiviteten hos de normativa åtgärder som svarandeinstitutionerna vidtar är beroende av medlemsstaternas agerande. Dessa har inte på ett tillräckligt rigoröst sätt säkerställt den korrekta tillämpningen av veterinärmedicinska normer (se punkt 144 nedan).

137 Det skall vidare påpekas, såsom framgår av VS yttrande av den 10 december 1999 (se punkt 48 ovan), att även om SRM förefaller ha utgjort den avgjort största källan för smittspridning av NCJS skulle en "idealisk" skyddsnivå för konsumenterna mot denna sjukdom kräva att alla djur som smittats av BSE uteslöts ur människors näringskedja. Ett borttagande av SRM skulle i detta avseende inte utgöra annat än "ett sekundärt skydd". VS har nämligen anmärkt att det inte är helt känt hur små doser av BSE-smittat material som kan orsaka smitta hos människor eller hur denna infektion fördelas i olika djurvävnader, och dragit slutsatsen att all mänsklig kontakt med smittämnet måste undvikas.

138 Förstainstansrätten anser mot ovanstående bakgrund att även om ett totalförbud mot användning och konsumtion av SRM i hela gemenskapen, strikt och effektivt tillämpat i medlemsstaterna, hade kunnat, om det beslutats tidigare, minska riskerna för att europeiska konsumenter smittats av NCJS, är det ändå inte möjligt att med en tillräcklig grad av säkerhet dra slutsatsen i förevarande mål att svarandeinstitutionernas införande av ett sådant förbud skulle ha förhindrat att sökandenas familjemedlemmar smittats. I alla händelser är det, med hänsyn till den sannolika tidpunkten för när de smittats och till inkubationstiderna för BSE respektive NCJS (se punkterna 112–114 ovan), så att en sådan åtgärd för att vara effektiv i förevarande mål skulle ha vidtagits inte bara långt före år 1996, när risken för att BSE skulle överföras till människor blev vetenskapligt belagd, utan också före år 1990, när de första fallen av BSE konstaterades i kontinentaleuropa, för att inte säga före år 1986, när sjukdomen BSE identifierades och beskrevs för första gången i Förenade kungariket. Såsom har fastslagits i punkt 133 ovan kan emellertid inte svarandeinstitutionerna klandras för att inte ha totalförbjudit användningen av SRM i hela gemenskapen före år 1996.

139 När det slutligen gäller svarandeinstitutionernas påstådda dröjsmål med att vidta åtgärder rörande användningen av SRM mellan åren 1997 och 2000, är den kritiken enligt förstainstansrättens mening inte relevant i förevarande mål. Enligt sökandena själva har nämligen deras närstående smittats med NCJS senast år 1996 (se punkt 92 ovan). Dessutom har det i de rättsmedicinska utlåtanden som lämnats på uppdrag av Tribunal de grande instance de Paris och Tribunal administratif de Paris fastslagits att sökandenas avlidna familjemedlemmar sannolikt smittades före år 1996 (se punkt 112 ovan). Således kan inte svarandeinstitutionernas påstått rättsstridiga agerande efter år 1996 anses ha orsakat de skador som åberopats i förevarande mål.

140 Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser förstainstansrätten att det agerande som svarandeinstitutionerna har lagts till last avseende förbudet mot SRM inte kan anses vara den säkra och direkta orsaken till de skador som åberopats i förevarande mål.

c) Övrigt agerande som rådet och kommissionen klandrats för

141 Förutom de påstådda rättsstridigheterna vid hanteringen av kött- och benmjöl och SRM, vilka prövats ovan, har sökandena anfört flera andra kritiska synpunkter avseende svarandenas agerande inom ramen för kampen mot BSE och NCJS. De har i synnerhet anfört att svarandena gjort sig skyldiga till uppenbara felbedömningar vid hanteringen av de risker som dessa sjukdomar är förbundna med. De har vidare gjort gällande att svarandena gjort sig skyldiga till maktmissbruk, genom att i syfte att skydda intressen inom industrin och på nötkreatursmarknaden ha försökt avskräcka medlemsstaterna från att vidta ensidiga skyddsåtgärder mot den risk som BSE utgjort. Sökandena har slutligen gjort gällande att svarandena åsidosatt principerna om skydd för berättigade förväntningar och god förvaltningssed, genom i synnerhet den bristfälliga organisationen av kommissionens tjänstegrenar, genom felaktiga och otillräckliga inspektioner avseende BSE och genom felaktigheter i övervakningen av veterinära kontroller i medlemsstaterna.

142 Det skall konstateras att sökandena på intet sätt har visat något konkret orsakssamband mellan dessa påstådda rättsstridigheter och de skador som åberopats i målet, vilka såsom anförts ovan är en följd av att deras familjemedlemmar smittats av och sedermera avlidit i NCJS.

143 Förstainstansrätten framhåller inledningsvis att ansvaret för en effektiv kontroll av veterinärlagstiftningens tillämpning i princip ankommer på medlemsstaterna. När det specifikt gäller veterinära kontroller vid handel inom gemenskapen framgår det av direktiven 89/66 och 90/425 att dessa kontroller ankommer på myndigheterna i den medlemsstat från vilken varan skickas och, i mindre utsträckning, på myndigheterna i destinationsmedlemsstaten. Konkret är medlemsstaterna skyldiga att omedelbart tillämpa de kontroll- och försiktighetsåtgärder som föreskrivs i gemenskapslagstiftningen eller vidta varje annan åtgärd som de finner lämplig i fall av utbrott av en zoonos eller sjukdomar som kan tänkas orsaka ett allvarligt hot mot djurs eller människors hälsa.

144 Det skall vidare framhållas att, såsom angivits i revisionsrättens särskilda rapport nr 14/2001, de inspektioner som sedan år 1996 genomförts av FVO visat att merparten av medlemsstaterna inte tillräckligt rigoröst har säkerställt att åtgärderna i samband med BSE genomförts korrekt på deras territorium. Enligt revisionsrätten har detta bristfälliga genomförande av gemenskapslagstiftningen i medlemsstaterna bidragit till att förhindra utrotandet av BSE och bidragit till dess spridning. Vidare skall det ansvar som vissa privata ekonomiska aktörer haft för spridningen av sjukdomen beaktas. I revisionsrättens rapport har det således konstaterats att jordbrukssektorn inte tillämpat gemenskapslagstiftningen angående BSE tillräckligt strängt.

145 Mot bakgrund av det ovan anförda anser förstainstansrätten att sökandena inte har visat att de påstådda rättsstridigheterna kan anses utgöra en säker och direkt orsak till att deras närstående smittats av NCJS.

3. Bedömning

146 Mot bakgrund av det ovan anförda anser förstainstansrätten att det inte är visat att de påstått rättsstridiga handlingarna och fallen av underlåtenhet från rådet och kommissionen kan anses utgöra en säker och direkt orsak till att sökandenas familjemedlemmar som avlidit i NCJS i Frankrike smittats, vilket är grunden för de skador som åberopats i förevarande mål. Det är således inte visat att ifrågavarande skador inte skulle ha inträffat om institutionerna hade antagit de åtgärder som sökandena kritiserat dem för att inte ha vidtagit, eller om de hade antagit dessa åtgärder i ett tidigare skede.

147 Förstainstansrätten anser följaktligen att det inte har visats att det föreligger ett orsakssamband mellan den åberopade skadan och gemenskapsinstitutionernas påstått felaktiga handlande.

148 Således skall talan inte bifallas såvitt den avser gemenskapens utomobligatoriska ansvar för institutionernas rättsstridiga agerande, utan att det finns skäl att ta ställning till om de övriga villkoren för gemenskapens utomobligatoriska ansvar är uppfyllda i förevarande mål, nämligen huruvida det agerande som läggs gemenskapsinstitutionerna till last är rättsstridigt och huruvida det verkligen uppkommit en skada.

II — *Gemenskapens utomobligatoriska ansvar då dess organ inte kan tillskrivas något rättsstridigt agerande*

A — *Parternas argument*

149 Sökandena har anfört att i fransk rätt erkänns, förutom skadeståndsansvar vid rättsstridigt agerande, även en grundläggande rätt till ersättning för den skada som lidits till följd av offentliga myndigheters agerande. Dessa rättsregler grundar sig på de konstitutionella värdena jämlikhet och solidaritet. Den franska lagstiftaren har därför år 1991 inrättat en fond för ersättning till personer som smittats av hiv genom blodtransfusion och, år 1993, en oberoende kommission för ersättning till personer som smittats av CJS vid behandling med tillväxthormon.

150 Sökandena har anfört att principen om strikt ansvar inte har avvisats i gemenskapens rättspraxis (förstainstansrättens dom av den 29 januari 1998 i mål T-113/96, Dubois et Fils mot rådet och kommissionen, REG 1998, s. II-125). De har gjort gällande att gemenskapsinstitutionerna på grundval av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och grundläggande rättigheter skall respektera att det är legitimt att ålägga gemenskapen ett ersättningsansvar när principen om jämlikhet har åsidosatts på ett onormalt och speciellt sätt. Sökandena

har visserligen medgett att det vore önskvärt att ett införande av en ersättningsskyldighet grundad på principen om solidaritet beslutades av de "politiska" organen, men menar ändå att det är möjligt att tillerkänna gemenskapsdomstolarna en sådan befogenhet. De har påpekat att parlamentet genom en resolution av den 19 november 1997 har uppmanat kommissionen och medlemsstaterna att avsätta de nödvändiga ekonomiska medlen för att markera sin solidaritet med familjerna till offren för NCJS.

151 Sökandena har gjort gällande att de, till följd av att deras närstående smittats av BSE-agenser och avlidit till följd av NCJS, lidit exceptionellt stor skada med exceptionella följder. De har vidare, till följd av att smittämnet inte kunnat identifieras och svårigheten att exakt fastställa när och hur de smittats, inte kunnat föra talan om ersättning med stöd av nationella regler eller gemenskapsregler om ansvar för tillverkare och distributörer. Det är därför skäligt att de tillåts föra talan om ersättning mot gemenskapsinstitutionerna.

152 Svarandena har anfört att gemenskapens utomobligatoriska ansvar utan att rättsstridigheter förekommit endast aktualiseras när tre strängt tolkade villkor är uppfyllda, nämligen att den påstådda skadan verkligen föreligger, att det finns ett orsakssamband samt att den ifrågavarande skadan är av ovanlig och särskild karaktär (domstolens dom av den 15 juni 2000 i mål C-237/98 P, Dorsch Consult mot rådet och kommissionen, REG 2000, s. I-4549, punkterna 17–19). I förevarande mål är inte villkoret om orsakssamband uppfyllt. Inte heller kan familjemedlemmarnas ideella skador ersättas, och de belopp som yrkats för sakskada är obefogade och oproportionerliga. Kommissionen har vidare gjort gällande att sökandena inte har visat att skadan är av ovanlig och särskild karaktär. Den har därvid anfört att även om ett dödsfall skall anses utgöra en särskilt allvarlig skada har sökandena inte visat att offren utsatts för en särskild risk, som skiljer sig från den som andra nötköttskonsumenter har utsatts för.

B — *Förstainstansrättens bedömning*

153 Enligt artikel 288 andra stycket EG grundar sig gemenskapens skyldighet att ersätta skada som orsakats av dess institutioner på de "allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar". Det görs i denna bestämmelse följaktligen inte någon begränsning av räckvidden av dessa principer på så sätt att de endast skulle kunna ligga till grund för utomobligatoriskt skadeståndsansvar för gemenskapen när dess institutioner har agerat rättsstridigt. Enligt medlemsstaternas regler om utomobligatoriskt skadeståndsansvar är det möjligt för enskilda att, om än i varierande grad och på olika villkor, få ersättning utdömd av domstol för vissa skador, även då den som orsakat skadan inte gjort sig skyldig till rättsstridigt agerande (förstainstansrättens dom av den 14 december 2005 i mål T-69/00, FIAMM och FIAMM Technologies mot rådet och kommissionen, REG 2005, s. II-5393, punkterna 158 och 159, och i mål T-383/00 Beamglow mot parlamentet m.fl., REG 2005, s. II-5459, punkterna 172 och 173). Om en skada uppkommit till följd av ett agerande från gemenskapsinstitutionernas sida vars rättsstridighet inte kan styrkas, kan gemenskapen bli utomobligatoriskt skadeståndsansvarig då följande kumulativa villkor är uppfyllda, nämligen att det verkligen föreligger en skada, att det finns ett orsakssamband mellan denna skada och gemenskapsinstitutionernas agerande och att skadan är av ovanlig och särskild karaktär (domarna i de ovannämnda målen Dorsch Consult mot rådet och kommissionen, punkt 19, FIAMM och FIAMM Technologies mot rådet och kommissionen, punkt 160, och Beamglow mot parlamentet m.fl., punkt 174).

154 Såsom ovan har fastslagits har det inte visats att det finns något orsakssamband mellan svarandenas agerande och de skador som sökandena åberopat. Sökandenas talan skall, såvitt den grundar sig på ett utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen utan att svarandeinstitutionerna kan tillskrivas något rättsstridigt agerande, således ogillas, utan att det är nödvändigt att pröva huruvida övriga förutsättningar för sådant ansvar, det vill säga att skadan inträffat och att den ifrågavarande skadan är av ovanlig och särskild karaktär, är uppfyllda i förevarande mål.

155 Det skall dessutom påpekas att förstainstansrätten inte är behörig att besluta om ersättning till sjukdomsoffer på grundval av en påstådd princip om solidaritet, när

det inte kan fastslås ett utomobligatoriskt ansvar för gemenskapsinstitutionerna. Det skall vidare anmärkas att sökandena erhållit "solidaritetsbidrag" av den franska regeringen i juni 2004 och januari 2005 på grund av de skador som offren för sjukdomen NCJS och deras anhöriga lidit. Ersättningen i fråga har beräknats utifrån den skada som vart och ett av offren lidit och den skada som var och en av offrens familjemedlemmar lidit.

156 Talan skall således inte bifallas med stöd av bestämmelser om gemenskapens utomobligatoriska ansvar då dess organ inte kan tillskrivas något rättsstridigt agerande.

157 Talan skall således ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

158 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, eller om särskilda omständigheter motiverar det, kan rätten emellertid enligt artikel 87.3 besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad.

159 Kommissionen och rådet skall mot bakgrund av omständigheterna i förevarande mål, i synnerhet det faktum att nämnda institutioner huvudsakligen har tappat målet vad avser deras avvisningsyrkanden, förpliktas att bära rättegångskostnaderna i den del som rör dessa yrkanden, vilka förstainstansrätten fastställer till en fjärdedel av den totala rättegångskostnaden. Sökandena skall bära tre fjärdedelar av rättegångskostnaderna.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN

följande:

1) Talan avvisas såvitt avser sökandena É.R., O.O., J.R., A. R. och B.P.R.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Sökandena skall bära tre fjärdedelar av rättegångskostnaderna. Rådet och kommissionen skall bära en fjärdedel av rättegångskostnaderna.

García-Valdecasas Cooke Labucka

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 december 2006.

E. Coulon R. García-Valdecasas

Justitiesekreterare Ordförande

Innehållsförteckning

Målets bakgrund ..... II - 4930

I — Uppkomsten av bovin spongiform encefalopati och den nya varianten av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom samt nationella åtgärder och gemenskapens åtgärder för att bekämpa dessa sjukdomar ..... II - 4930

II — Omständigheter hänförliga till sökandena och förfarandena vid franska förvaltningsmyndigheter och domstolar ..... II - 4936

Förfarande och parternas yrkanden ..... II - 4937

Upptagande till sakprövning ..... II - 4939

I — Den första grunden för avvisningsyrkandet: De rättsliga och faktiska omständigheter som talan grundar sig på är inte tillräckligt preciserade ..... II - 4940

A — Parternas argument ..... II - 4940

B — Förstainstansrättens bedömning ..... II - 4941

II — Den andra grunden för avvisningsyrkandet: Sökandena har inte uttömt nationella rättsmedel och talan sammanfaller med talan i mål vid nationell domstol ..... II - 4942

A — Parternas argument ..... II - 4942

B — Förstainstansrättens bedömning ..... II - 4943

III — Den tredje grunden för avvisningsyrkandet: Talan är preskriberad ..... II - 4945

A — Parternas argument ..... II - 4945

B — Förstainstansrättens bedömning ..... II - 4947

I sak ..... II - 4950

I — Gemenskapens utomobligatoriska ansvar för rättsstridigt agerande av svarandeinstitutionerna ..... II - 4950

A — Parternas argument ..... II - 4950

1. De rättsstridigheter som rådet och kommissionen klandras för ..... II - 4951

a) Uppenbara felbedömningar vid hanteringen av BSE-krisen ..... II - 4953

b) Påståendet om maktmissbruk ..... II - 4956

c) Åsidosättande av principerna om skydd för berättigade förväntningar och god förvaltningssed ..... II - 4957

2. Skada ..... II - 4958

3. Orsakssamband ..... II - 4960

B — Förstainstansrättens bedömning ..... II - 4964

1. Tidpunkten för smittan och sjukdomens inkubationstid ..... II - 4967

2. Orsakssamband mellan de åberopade skadorna och de ageranden som lagts rådet och kommissionen till last ..... II - 4969

a) Påståendet om att förbudet mot kött- och benmjöl fattats för sent ..... II - 4970

b) Dröjsmål avseende förbud mot användning av SRM ..... II - 4974

c) Övrigt agerande som rådet och kommissionen klandrats för .. II - 4978

3. Bedömning ..... II - 4979

II — Gemenskapens utomobligatoriska ansvar då dess organ inte kan tillskrivas något rättsstridigt agerande ..... II - 4980

A — Parternas argument ..... II - 4980

B — Förstainstansrättens bedömning ..... II - 4982

Rättegångskostnader ..... II - 4983