RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

7. februar 2001 *

I sagerne T-38/99 — T-50/99,

Sociedade Agrícola dos Arinhos, Ld.ª, Lissabon (Portugal),

Sociedade Agrícola do Monte da Aldeia, Ld.ª, Lissabon,

António José da Veiga Teixeira, Coruche (Portugal),

Sociedade Agrícola Monte da Senhora do Carmo SA, Almeirim (Portugal),

Sociedade Agrícola de Perescuma SA, Almeirim,

Sociedade Agrícola Couto de Fornilhos SA, Moura (Portugal),

Casa Agrícola da Raposeira, Ld.ª, Coruche,

José de Barahona Núncio, Évora (Portugal),

Prestase — Prestação de Serviços e Contabilidade, Ld.ª, Lissabon,

Sociedade Agro-Pecuária da Herdade do Zambujal, Ld.ª, Palmela (Portugal),

Francisco Luís Pinheiro Caldeira, Campo Maior (Portugal),

* Processprog: portugisisk.

Sociedade Agrícola Cabral de Ascensão, Ld.ª, Horta dos Arcos, Serpa (Portugal),

Joaquim Inácio Passanha Braancamp Sobral, Lissabon

ved advokaterne C. Botelho Moniz og J. Rôla Roque, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgere,

støttet af:

Den Portugisiske Republik ved L. Fernandes samt A. C. Seiça Neves og A. M. Gonçalves Monteiro, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A.M. Alves Vieira og G. Berscheid, som befuldmægtigede, bistået af advokat V. Airão, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af artikel 2, litra a), i Kommissionens beslutning 98/653/EF af 18. november 1998 om hasteforanstaltninger som følge af forekomsten af bovin spongiform encephalopati i Portugal (EFT L 311, s. 23),

for så vidt det deri forbydes, at der fra Portugal sendes kamptyre til Spanien og Frankrig med henblik på kulturelle og sportslige begivenheder,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, V. Tiili, og dommerne R.M. Moura Ramos og P. Mengozzi,

justitssekretær: fuldmægtig G. Herzig,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 20. september 2000,

afsagt følgende

Dom

Faktiske omstændigheder og relevante retsforskrifter

1 De 13 sagsøgere er portugisiske opdrættere af kamptyre. Tyrene opdrættes med henblik på kulturelle og sportslige begivenheder, som i Den Europæiske Union

kun arrangeres i Portugal, Spanien og Frankrig. Denne tyrerace opdrættes kun i disse tre medlemsstater.

2 Efter at havde erfaret, at der inden for ganske kort tid ville blive vedtaget en fællesskabsretlig beslutning vedrørende udførsel af portugisisk kvæg, rettede den portugisiske sammenslutning af opdrættere af kamptyre den 10. november 1998 henvendelse til Kommissionens formand i form af en telefax, der indeholdt en redegørelse, som skulle gøre opmærksom på de særlige forhold i forbindelse med portugisiske kamptyre.

3 Den 18. november 1998 vedtog Kommissionen beslutning 98/653/EF om hasteforanstaltninger som følge af forekomsten af bovin spongiform encephalopati i Portugal (EFT L 311, s. 23, herefter »den anfægtede beslutning«). Beslutningen er vedtaget med hjemmel i EF-traktaten og i Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 224, s. 29), som senest ændret ved direktiv 92/118/EØF (EFT L 62, s. 49), særlig artikel 10, stk. 4, samt i Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13), som senest ændret ved direktiv 92/118, særlig artikel 9, stk. 4.

4 I tredje betragtning til den anfægtede afgørelse anførte Kommissionen, at den i 1996 havde aflagt flere besøg i Portugal i forbindelse med problemer vedrørende bovin spongiform encephalopati (herefter »BSE«), hvorunder det kom frem, at der endnu ikke blev grebet ind over for alle risikofaktorer på tilfredsstillende vis. Endvidere blev det under et opfølgningsbesøg aflagt af Kommissionens Levnedsmiddel- og Veterinærkontor mellem den 28. september og den 2. oktober 1998

bekræftet, at der fortsat var visse mangler med hensyn til håndhævelsen af foranstaltningerne til bekæmpelse af risikofaktorerne.

5 Den anfægtede beslutnings artikel 2 bestemmer:

»Portugal sørger for, at følgende ikke sendes fra Portugals område til andre medlemsstater eller til tredjelande:

a) levende kvæg og kvægembryoner

[...]«

6 Ifølge beslutningens artikel 4 sørger Portugal for, at der indtil den 1. august 1999 ikke afsendes kød, produkter eller materiale, der hidrører fra kvæg, som er slagtet i Portugal, fra Portugals område til andre medlemsstater eller til tredjelande.

7 Den anfægtede beslutnings artikel 16, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Denne beslutning tages op til revision senest 18 måneder efter vedtagelsen i afventning af en samlet undersøgelse af situationen, navnlig på baggrund af

udviklingen i sygdommens forekomst og håndhævelsen af de relevante foranstaltninger og på baggrund af nye videnskabelige oplysninger.«

8 Ifølge den anfægtede beslutnings artikel 18 er beslutningen rettet til medlemsstaterne.

9 Forbuddet i den anfægtede beslutning mod forsendelse fra Portugal er senere blevet forlænget indtil den 1. februar 2000 ved Kommissionens beslutning 1999/517/EF af 28. juli 1999 (EFT L 197, s. 45), hvorved der bl.a. er foretaget visse ændringer i den anfægtede beslutning.

10 Den anfægtede beslutning er ligeledes blevet ændret ved Kommissionens beslutning 1999/713/EF af 21. oktober 1999 (EFT L 281, s. 90). Denne beslutning, hvorved der blev indført visse undtagelser fra forsendelsesforbuddet i den anfægtede beslutning, anerkender navnlig muligheden for at sende kamptyre fra Portugals område til andre medlemsstater på visse betingelser.

11 Den anfægtede beslutning er endelig blevet ændret ved Kommissionens beslutning 2000/104/EF af 31. januar 2000 (EFT L 29, s. 36). Den tidsmæssige begrænsning af forsendelsesforbuddet i den anfægtede beslutnings artikel 4 er blevet ophævet. Endvidere er artikel 16 blevet ændret, således at den anfægtede beslutning med senere ændringer tages op til revision »senest den 18. maj 2000 i afventning af en samlet undersøgelse af situationen«.

12 Kommissionen har ved beslutning 2000/371/EF og beslutning 2000/372/EF af 6. juni 2000 (EFT L 134, s. 34 og 35) benyttet muligheden i den anfægtede

afgørelses artikel 3, stk. 7, som indført ved beslutning 99/713, og fastsat datoen for, hvornår forsendelse af kamptyre fra Portugal til henholdsvis Frankrig og Spanien kan begynde.

Retsforhandlingerne og parternes påstande

13 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 12. februar 1999 har sagsøgerne anlagt sager med påstand om annullation af den anfægtede beslutnings artikel 2, litra a), for så vidt det deri forbydes, at der fra Portugal sendes kamptyre. Sagerne er ved indførslen i registret blevet samlet, således at de kun udgør én sag.

14 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 19. april 1999 fremsatte syv af sagsøgerne i medfør af EF-traktatens artikel 185 og 186 (nu artikel 242 EF og 243 EF) og artikel 104 ff. i Rettens procesreglement begæring om foreløbige forholdsregler. Sagsøgerne nedlagde påstand dels om, at gennemførelsen af den anfægtede beslutnings artikel 2, litra a), blev udsat, for så vidt det deri forbydes fra Portugal at sende kamptyre, dels om, at der blev truffet alle andre foreløbige foranstaltninger, som måtte anses for hensigtsmæssige.

15 Rettens præsident tog ved kendelse af 9. august 1999 ikke begæringen om foreløbige forholdsregler til følge.

16 Formanden for Rettens Fjerde Afdeling har ved kendelse af 14. oktober 1999 taget en begæring om intervention fra den portugisiske regering til støtte for sagsøgernes påstande til følge.

17 Sagens parter er udtrykkeligt af Retten blevet opfordret til at udtale sig om de ændringer i den anfægtede afgørelse, der blev gennemført ved beslutning 99/713, og betydningen af disse ændringer for den foreliggende sag. Sagsøgerne har fastholdt deres påstande uden at foretage ændringer heri.

18 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

19 Parterne har under retsmødet den 20. september 2000 afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten.

20 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutnings artikel 2, litra a), annulleres, for så vidt det deri forbydes, at der fra Portugal sendes kamptyre til Spanien og Frankrig med henblik på kulturelle eller sportslige begivenheder, der finder sted i disse medlemsstater.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21 Intervenienten har nedlagt følgende påstande:

— Sagsøgerne gives medhold, og den anfægtede beslutning annulleres i overensstemmelse med sagsøgernes påstand.

— Kommissionen pålægges at betale sagens omkostninger.

22 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning, subsidiært frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

23 Sagsøgerne har i det væsentlige påberåbt sig to anbringender. Det første anbringende er, at beslutningen hviler på forkerte forudsætninger og ikke er

fyldestgørende begrundet. Det andet er tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 30, 34 og 36 (efter ændring nu artikel 28 EF, 29 EF og 30 EF) og proportionalitetsprincippet. Kommissionen bestrider sagsøgernes anbringender og har gjort gældende, at sagen skal afvises.

Formaliteten

Parternes argumenter

24 Kommissionen har anført, at ingen af sagsøgerne er individuelt berørt af den anfægtede beslutning, da deres faktiske situation ikke har særlige kendetegn, der individualiserer dem på lignende måde som beslutningens adressat.

25 Kommissionen har i den forbindelse anført, at sagsøgernes situation ikke er anderledes end den situation, portugisiske opdrættere af andet kvæg befinder sig i. Kommissionen har navnlig gjort gældende, at den omstændighed, at kamptyrene alene opdrættes med henblik på at deltage i sportsbegivenheder eller i tyrefægtning ikke er til hinder for, at dyret, efter det er blevet dræbt i arenaen, kan indgå i fødekæden, idet kødet bl.a. kan indtages på specialrestauranter.

26 Sagsøgte har under den mundtlige forhandling også fremhævet, at sagsøgernes telefax til Kommissionens formand — der indeholdt en redegørelse for deres opfattelse af situationen — blev sendt kun ti dage før den formelle vedtagelse af

den anfægtede beslutning. På dette tidspunkt var udkastet til beslutningen allerede udarbejdet på baggrund af en udtalelse fra Den Stående Veterinærkomité, som var vedtaget i oktober 1998, i overensstemmelse med de gældende retsforskrifter.

27 Sagsøgerne har anført, at de opfylder betingelserne for at kunne anlægge sag i EF-traktatens artikel 173, stk. 4, (nu artikel 230, stk. 4, EF), idet den anfægtede beslutning berører dem umiddelbart og individuelt.

28 De har gjort gældende, at der foreligger faktiske omstændigheder, der adskiller dem fra andre opdrættere og handlende med levende kvæg, for hvilke det nævnte forbud abstrakt set finder anvendelse.

29 For det første opdrætter sagsøgerne en særlig kvægrace, der skal kæmpe under kulturelle eller sportslige begivenheder, der kun finder sted i Portugal, Spanien og Frankrig. Disse kamptyre adskiller sig fra andre slags kvæg, Det er logisk, at de eksporteres, selv om de af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed skal destrueres efter kampen.

30 For det andet er sagsøgerne registreret i den portugisiske stambog for kamptyre og i den spanske stambog for kamptyreracen. Registreringen i den sidstnævnte stambog er uafhængig af registreringen i den førstnævnte, da den er underlagt selvstændige krav i den spanske lovgivning.

31 For det tredje er sagsøgerne, for så vidt angår forsendelsen og transporten af deres tyre til Spanien eller Frankrig, underlagt bestemmelser, der gælder specielt for

kamptyre (og som ikke gælder for andet kvæg), og som sikrer en streng kontrol af alle transporterede dyr. Disse bestemmelser er et grundlæggende element i den helhed af garantier, der vedrører mulighederne for at spore kreaturerne.

32 For det fjerde har sagsøgerne også før vedtagelsen af den anfægtede beslutning og gennem den sammenslutning, de er medlem af (den portugisiske sammenslutning af opdrættere af kamptyre), henledt Kommissionens opmærksomhed på de særlige forhold i forbindelse med kamptyre og de bestemmelser, der gælder for dem, og de har anmodet Kommissionen om at tage disse forhold i betragtning. Sammenslutningen udøver hverken nogen selvstændig økonomisk eller erhvervsmæssig virksomhed eller nogen uafhængig virksomhed i forhold til dens medlemmer.

33 Sagsøgerne har i den forbindelse anført, at de sammen med andre medlemmer af den portugisiske sammenslutning af opdrættere af kamptyre har indgivet en klage til Kommissionen den 20. juli 1998 og anmodet den om at gribe ind over for de problemer, som de spanske myndigheder skaber for udførsel af kamptyre, der er registreret i den portugisiske stambog. Sagsøgerne har i klagen givet Kommissionen oplysninger, der sætter den i stand til at forstå de specielle bestemmelser, der gælder for kamptyre i forhold til dem, der gælder for andet kvæg.

34 Sagsøgerne har i øvrigt den 10. november 1998 efter at have modtaget oplysninger vedrørende den forestående vedtagelse af en beslutning om et totalt forbud mod udførsel af kvæg sendt Kommissionens formand en telefax, som indeholder en redegørelse med henblik på gøre opmærksom på de særlige forhold i forbindelse med portugisiske kamptyre. I redegørelsen har sagsøgerne insisteret på, at der er mulighed for at træffe andre foranstaltninger (som f.eks. en forpligtelse til at destruere tyrene i forbrændingsanlæg efter forestillingen), der har mindre restriktive virkninger på samhandelen mellem medlemsstaterne, samtidig med, at de i lige så høj grad beskytter den offentlige sundhed.

35 Sagsøgerne har endelig tilføjet, at de fleste af dem havde indgået aftaler med spanske og franske erhvervsdrivende om salg af kamptyre til kampe i spanske og/eller franske arenaer i løbet af tyrefægtningssæsonen 1999. Opfyldelsen af disse aftaler er umuliggjort af den anfægtede beslutning.

Rettens bemærkninger

36 I henhold til traktatens artikel 173, stk. 4, kan enhver fysisk eller juridisk person anlægge sag til prøvelse af beslutninger, der retter sig til ham, samt af beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt.

37 Det fremgår af fast retspraksis, at andre personer end en beslutnings adressater vil kunne påstå, at de berøres individuelt, som omhandlet i traktatens artikel 173, stk. 4, hvis beslutningen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten (Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org. ref.: Rec. s. 197, på s. 223, og af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniu mod Kommissionen, Sml. I, s. 1853, præmis 20, og Rettens dom af 27.4.1995, sag T-435/93, ASPEC m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1281, præmis 62). Formålet med traktatens artikel 173, stk. 4, er at sikre den, som berøres af den anfægtede retsakt, uden at denne er rettet til ham, samme retsbeskyttelse som adressaten (Domstolens dom af 11.7.1984, sag 222/83, Commune de Differdange m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2889, præmis 9).

38 Det skal i lyset af denne retspraksis efterprøves, om sagsøgerne er berørt af den anfægtede beslutning på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller

på grund af en faktisk situation, der i forhold til beslutningen adskiller dem fra alle andre erhvervsdrivende, den angiver at gælde for.

39 I denne sag træffes der i den anfægtede beslutning hasteforanstaltninger som følge af forekomsten af BSE-tilfælde i Portugal. Beslutningen fastsætter et forbud mod at forsende levende kvæg, kød og andre produkter, der hidrører fra kvæg, som er slagtet i Portugal. Forbuddet er begrundet i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed. Forbuddet er fra starten blevet anset for midlertidigt, idet beslutningen skal tages op til revision senest 18 måneder efter vedtagelsen i afventning af en samlet undersøgelse af situationen.

40 Sagsøgerne har først og fremmest gjort gældende, at de kamptyre, de opdrætter, skal anvendes til at kæmpe under kulturelle eller sportslige begivenheder, og at der består en interesse i at udføre dem, selv om de efter kampen skal destrueres. Sagsøgerne har endvidere hævdet, at de er registreret i portugisiske og spanske stambøger for kamptyre, og at forsendelsen og transporten af dyrene til Spanien og Frankrig er underlagt særlige bestemmelser, der sikrer en streng kontrol af alle de udførte dyr.

41 Det må antages, at disse forhold ikke skaber en sådan særlig situation, at sagsøgerne i forhold til den anfægtede beslutning adskiller sig fra enhver anden kvægopdrætter eller -eksportør, der er berørt af afsendelsesforbuddet i beslutningen.

42 Den omstændighed, at de af sagsøgerne udførte tyre har andre kendetegn og er underlagt specielle opdrætsbetingelser og en helhed af særlige kontrolforanstaltninger i forhold til andet kvæg, vedrører ikke den måde, hvorpå sagsøgerne er berørt af den pågældende beslutning.

43 I det omfang denne beslutning forbyder forsendelse af kvæg, berører den ikke sagsøgerne på grund af visse, for dem specifikke egenskaber eller faktiske omstændigheder, som adskiller dem fra alle andre erhvervsdrivende. Den berører dem alene på grund af det objektive forhold, at de er eksportører af kvæg på linje med enhver anden erhvervsdrivende, der udøver samme eksportvirksomhed fra det portugisiske område. Den anfægtede beslutning er ved sit abstrakte og generelle indhold rettet til ikke nærmere specificerede grupper af personer og finder anvendelse på objektivt bestemte situationer.

44 Disse argumenter kan derfor ikke tiltrædes.

45 Sagsøgerne har ligeledes hævdet, at de før vedtagelsen af den anfægtede beslutning, og bl.a. gennem den portugisiske sammenslutning af opdrættere af kamptyre, som de er medlem af, har henledt Kommissionens opmærksomhed på de særlige forhold i forbindelse med kamptyre og de bestemmelser, der gælder for dem, og at de har anmodet Kommissionen om at tage hensyn til disse forhold.

46 Det skal bemærkes, at selv om alle de breve og henvendelser, som sagsøgerne har nævnt, kunne have en relevant forbindelse med den anfægtede beslutning, fremgår det af retspraksis, at det forhold, at en person på den ene eller anden måde har medvirket i den proces, der har ført til vedtagelse af en fællesskabsretsakt, kun kan føre til, at denne person kan betragtes som individuelt berørt af den pågældende retsakt, når de gældende fællesskabsretlige bestemmelser giver ham visse processuelle garantier (Rettens kendelse af 9.8.1995, sag T-585/93, Greenpeace mod Kommissionen, Sml. II, s. 2205, præmis 56, og Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 55 og 59).

47 I denne sag skal sagsøgernes argument behandles inden for rammerne af de relevante og gældende fællesskabsretlige bestemmelser, herunder navnlig direktiv 89/662 og 90/425, idet de vedrører gennemførelsen af hasteforanstaltninger, der skal forhindre enhver fare ved konstateringen af en epizootisk sygdom, en ny, alvorlig og smitsom sygdom eller ethvert andet forhold, der kan medføre fare for dyrs eller menneskers sundhed.

48 Det skal i den forbindelse bemærkes, at ingen af disse bestemmelser pålægger Kommissionen, når den træffer sådanne hasteforanstaltninger, at følge en procedure, hvorunder sagsøgerne havde ret til selv eller gennem deres repræsentanter at fremkomme med bemærkninger. De indlæg, sagsøgerne har henvist til, kan derfor ikke give dem ret til at anlægge sag i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4.

49 Sagsøgerne har endelig gjort gældende, at de har indgået aftaler om salg af kamptyre til kampe i Spanien og Frankrig i løbet af tyrefægtningssæsonen 1999, og at opfyldelsen af aftalerne er blevet umuliggjort af beslutningen.

50 Det er korrekt, at Domstolen og Retten har admitteret annullationssøgsmål, der var anlagt til prøvelse af generelle retsakter, for så vidt som der fandtes en trinhøjere retsregel, hvorefter retsaktens udsteder var forpligtet til at tage hensyn til sagsøgerens særlige stilling (jf. Rettens dom af 14.9.1995, forenede sager T-480/93 og T-483/93, Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2305, præmis 67-78, og af 17.6.1998, sag T-135/96, UEAPME mod Rådet, Sml. II, s. 2335, præmis 90), og at en sagsøgers aftaler, der er berørt af den omtvistede retsakt, i visse tilfælde kan medføre, at der består en sådan særlig stilling (Domstolens dom af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Piraiki m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 28-31, og af 26.6.1990, sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477, præmis 11, 12 og 13).

51 Den foreliggende sag adskiller sig imidlertid fra ovennævnte sager, da der ikke består en sådan forpligtelse i denne sag. Dette argument kan derfor ikke tages til følge.

52 Under disse omstændigheder er betingelsen om, at sagsøgerne skal være individuelt berørt af den omtvistede retsakt, for at sagerne kan antages til realitetsbehandling, ikke opfyldt.

53 Sagerne skal derfor afvises.

Sagsomkostningerne

54 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagerne, tilpligtes de i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom at betale sagsomkostningerne, herunder sagsomkostningerne i forbindelse med begæringerne om foreløbige forholdsregler.

55 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer Den Portugisiske Republik som intervenient sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

1) Sagerne afvises.

2) Sagsøgerne bærer deres egne omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med begæringerne om foreløbige forholdsregler.

3) Intervenienten bærer sine egne omkostninger.

Tiili Moura Ramos Mengozzi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. februar 2001.

H. Jung
Justitssekretær

P. Mengozzi
Afdelingsformand