RETTENS KENDELSE (Femte Afdeling)
21. november 1996 *

I sag T-53/96,

Syndicat des producteurs de viande bovine de la coordination rurale, Isle Jourdain (Frankrig),

Syndicat des producteurs de lait de la coordination rurale, Isle Jourdain (Frankrig),

Philippe de Villiers, medlem af Europa-Parlamentet, Aubretières (Frankrig),

ved advokat Alexandre Varaut, Paris,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Gérard Berscheid, James Macdonald Flett og Ulrich Wölker, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

angående en erstatningspåstand i henhold til EF-traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. García-Valdecasas, og dommerne J. Azizi og M. Jaeger,

justitssekretær: H. Jung,

afsagt følgende

Kendelse

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1 Den 27. marts 1996 vedtog Kommissionen beslutning 96/239/EF om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati (EFT L 78, s. 47, herefter »beslutningen«). I beslutningens artikel 1 forbydes det, »indtil der er foretaget en samlet undersøgelse af situationen«, Det Forenede Kongerige fra sit område at sende følgende til de andre medlemsstater og til tredjelande:

— levende kvæg samt sæd og embryoner fra kvæg

— kød af kvæg, der er slagtet i Det Forenede Kongerige

— produkter, der er fremstillet af kvæg slagtet i Det Forenede Kongerige, og som kan indgå i levnedsmidler eller foder, samt produkter, der er bestemt til medicinsk, kosmetisk eller farmaceutisk anvendelse

— kød- og benmel fra pattedyr.

2 Beslutningen er vedtaget med hjemmel 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), med senere ændringer, særlig artikel 10, stk. 4, og 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), med senere ændringer, særlig artikel 9. Ifølge de to nævnte bestemmelser kan Kommissionen, »når der konstateres zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs og menneskers sundhed«, træffe de nødvendige foranstaltninger efter fremgangsmåden med høring af Den Stående Veterinærkomité. Det pålægges i bestemmelserne Kommissionen at følge udviklingen i situationen og at ændre eller ophæve de trufne afgørelser efter samme fremgangsmåde på baggrund af denne udvikling.

3 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 16. april 1996 har sagsøgerne, to franske sammenslutninger af producenter og medlem af Europa-Parlamentet, Philippe de Villiers, anlagt nærværende sag med påstand om, at det fastslås, at Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 215, stk. 2, er erstatningsansvarlig for den skade, der er lidt som følge af, at der ikke rettidigt er truffet foranstaltninger til imødegåelse af bovin spongiform encephalopati (herefter »BSE«).

4 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 17. juli 1996 har Kommissionen i henhold til procesreglementets artikel 114, stk. 1, nedlagt påstand om sagens afvisning. Sagsøgerne har fremsat deres bemærkninger til denne påstand den 6. september 1996.

5 I stævningen har sagsøgerne nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kommissionen i henhold til traktatens artikel 215 er erstatningspligtig.

— Det pålægges Fællesskabet at betale sagsøgerne en symbolsk godtgørelse på 1 FF som kompensation for den ikke-økonomiske skade, de har lidt.

— Der udpeges en syns- og skønsmand med henblik på at vurdere omfanget af det tab, medlemmerne af de sagsøgende sammenslutninger har lidt.

6 Kommissionen har i det særskilte dokument nedlagt følgende påstande:

— Afvisning.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Parternes argumenter

7 I det særskilte dokument vedrørende afvisningspåstanden har Kommissionen anført, at stævninger i henhold til artikel 19 i EF-statutten for Domstolen og artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement skal indeholde en angivelse af

søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Ifølge Kommissionen bør en stævning i forbindelse med et erstatningssøgsmål indeholde oplysninger, der gør det muligt at fastslå, hvilken adfærd fra institutionens side sagsøgeren anfægter, en angivelse af grundene til, at sagsøgeren finder, at der er en årsagsforbindelse mellem adfærden og den skade, vedkommende mener at have lidt, og en angivelse af skadens karakter og størrelse.

8 Hvad angår den skade, der menes at være lidt, har Kommissionen anført, at der ikke i stævningen er oplysninger om den påståede skades karakter (forhold vedrørende den offentlige sundhed og/eller markedsforholdene, de forhold, der udgør den påståede skade, både for så vidt angår den skade, sagsøgerne menes at have lidt, og det tab, medlemmerne af de to sammenslutninger menes at have lidt) eller oplysninger, der viser, at der faktisk er tale om en skade. Sagsøgerne anfører alene og uden nærmere forklaring, at de har lidt den samme skade som »enhver borger i Den Europæiske Unions medlemslande«, men det kan ikke på grundlag heraf vurderes, hvilket omfang skaden har, hvornår den er indtrådt, og, endnu mindre, om der overhovedet foreligger en skade.

9 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af en højere retsregel til beskyttelse af borgerne, har Kommissionen anført, at det er utilstrækkeligt alene at gøre gældende, at der er tale om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, og at Kommissionen har gjort sig skyldig i en faktisk vildfarelse uden at redegøre nærmere herfor. Ifølge Kommissionen gør sagsøgernes henvisning til en række uhensigtsmæssige retsakter og undladelser i forbindelse med den opgave, der påhviler Kommissionen med hensyn til overvågning af handelen mellem medlemsstater, det ikke muligt at vurdere, om der foreligger en sådan overtrædelse.

10 Endelig har Kommissionen for så vidt angår årsagsforbindelsen anført, at stævningen heller ikke indeholder oplysninger herom.

11 Hvad angår de sagsøgende sammenslutningers retlige interesse i at gøre erstatningskrav gældende for så vidt angår det tab, medlemmerne menes at have lidt, har Kommissionen anført, at det ikke er godtgjort eller gjort gældende i stævningen, at

der foreligger en overdragelse, og en sådan overdragelse følger heller ikke af sammenslutningernes vedtægter, der er vedlagt stævningen (jf. Domstolens dom af 4.10.1979, sag 238/78, Ireks-Arkady mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 2955, præmis 5, 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 77).

12 Endvidere har Kommissionen gjort gældende, at sagsøgernes krav i hvert fald er delvis forældet. Ifølge artikel 43 i EF-statutten for Domstolen forældes erstatningskrav fem år efter, at den omstændighed, der ligger til grund for kravet, er indtrådt. Da der ikke i stævningen er oplysninger om, hvornår tabet faktisk er indtrådt, må Kommissionen gøre gældende, at der er indtrådt forældelse for så vidt angår alle omstændigheder, der ligger forud for den 6. april 1991, dvs. ud over fristen på fem år at regne fra indleveringen af stævningen den 6. april 1996.

13 Endelig har Kommissionen anført, at det på grund af den fuldstændige mangel på angivelse af de faktiske og retlige omstændigheder, der ligger til grund for stævningen, er umuligt for den at varetage sine interesser, idet den ikke på hensigtsmæssig måde kan tage til genmæle. Kommissionen påstår derfor sagen afvist.

14 Sagsøgerne har i stævningen anført, for så vidt angår den fejl, der gøres gældende over for Kommissionen, at når henses til de oplysninger om BSE, som Kommissionen var i besiddelse af, og de handlinger, den har foretaget fra 1986, hvor det første tilfælde af BSE blev konstateret, må det fastslås, at Kommissionens foranstaltninger var utilstrækkelige indtil vedtagelsen af beslutningen af 27. marts 1996, hvorved det forbydes Det Forenede Kongerige at eksportere oksekød og heraf afledte produkter til de øvrige medlemsstater og tredjelande.

15 Ifølge sagsøgerne har Kommissionen ved på et så sent tidspunkt at træffe hensigtsmæssige foranstaltninger tilsidesat den pligt til at kontrollere og overvåge samhandelen i Fællesskabet, der påhviler den, når forbrugernes liv og sundhed herved kan bringes i fare, således som det fremgår af EF-traktatens artikel 129 og 129 A. Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat proportio-

nalitetsprincippet, idet de foranstaltninger, der var truffet før den 27. marts 1996, ikke stod i rimeligt forhold til den risiko, BSE indebærer for folkesundheden. Selv om der endnu ikke er sikkerhed for, at BSE kan overføres til mennesker, vedtog Kommissionen den 27. marts 1996 et absolut forbud. Sagsøgerne udleder heraf, at Kommissionen indtil vedtagelsen af disse foranstaltninger har anlagt et åbenbart fejlskøn med hensyn til risikoen for overførsel af sygdommen, idet de forhold, der underbygger risikoen herfor, hele tiden har været de samme.

16 Hvad angår den skade, sagsøgerne mener at have lidt, anføres i stævningen:

»Syndicat des producteurs de viande bovine de la coordination rurale, Syndidat des producteurs de lait de la coordination rurale og Philippe de Villiers har på samme måde som enhver borger i Den Europæiske Unions medlemslande lidt en ikke-økonomiske skade og har derfor krav på en godtgørelse.

Endvidere ønsker Syndicat des producteurs de viande bovine de la coordination rurale og Syndidat des producteurs de lait de la coordination rurale, at der udpeges en syns- og skønsmand med henblik på opgørelsen af det tab, sammenslutningernes medlemmer har lidt.«

17 Med hensyn til årsagsforbindelsen mellem den lidte skade og Kommissionens adfærd har sagsøgerne anført, at skaden skyldes, at Kommissionen har tilsidesat den pligt til at kontrollere og overvåge samhandelen i Fællesskabet, som påhviler den, navnlig når forbrugernes liv og sundhed herved kan bringes i fare.

18 I sagsøgernes bemærkninger til afvisningspåstanden har de vedrørende tabet anført, at de har anmodet Retten om at udpege en syns- og skønsmand, idet tabet ikke kan opgøres på anden måde. Ifølge Domstolens dom af 28. marts 1979, sag 90/78, Granaria mod Rådet og Kommissionen (Sml. s. 1081, præmis 5 og 6), skal et erstatningssøgsmål, hvori sagsøgeren har taget forbehold om senere at opgøre tabet, ikke af denne grund afvises.

Rettens bemærkninger

19 I henhold til procesreglementets artikel 114 tager Retten, hvis en part ønsker det, stilling til, om sagen bør afvises uden at indlede behandlingen af sagens realitet, jf. bestemmelsens stk. 3 og 4. Retten finder i dette tilfælde at kunne træffe afgørelse på det foreliggende grundlag, og sagen vil derfor ikke være at forhandle mundtligt.

20 Det bemærkes, at stævninger i henhold til artikel 19 i EF-statutten for Domstolen og artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement skal indeholde en angivelse af søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene.

21 Efter fast retspraksis skal disse angivelser være tilstrækkelig klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Retten i givet fald på det således foreliggende grundlag kan tage stilling til sagen. Af retssikkerheds- og retsplejehensyn er det en forudsætning for, at en sag kan antages til realitetsbehandling, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, eventuelt kortfattet, men dog på en sammenhængende og forståelig måde, fremgår af selve stævningen (jf. Domstolens dom af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 28, og af 31.3.1992, sag C-52/90, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 2187, præmis 17 ff.; jf. også Rettens kendelse af 28.4.1993, sag T-85/92, De Hoe mod Kommissionen, Sml. II, s. 523, præmis 20, som bekræftet ved Domstolens kendelse af 7.3.1994, sag C-338/93 P, De Hoe mod

Kommissionen, Sml. I, s. 819, Rettens kendelse af 29.11.1993, sag T-56/92, Koelman mod Kommissionen, Sml. II, s. 1267, præmis 21, og Rettens dom af 18.9.1996, sag T-387/94, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 961, præmis 106).

22 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at for at opfylde disse krav må en stævning med påstand om erstatning af skade, der er forårsaget af en fællesskabsinstitution, indeholde de oplysninger, som bl.a. gør det muligt at klarlægge den skade, som sagsøgeren påstår at have lidt, grundene til, at sagsøgeren mener, at der er en årsagsforbindelse mellem adfærden og den skade, der påstås at være lidt, samt skadens karakter og størrelse (jf. Rettens dom af 10.7.1990, sag T-64/89, Automec mod Kommissionen, Sml. II, s. 367, præmis 73, de nævnte domme i sagerne Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, præmis 75, og Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, præmis 107).

23 Det bemærkes, at sagsøgerne i stævningen ikke har givet nogen oplysninger for så vidt angår karakteren af den påståede skade eller redegjort for, hvorledes den påståede skade kan være påført ved Kommissionens anfægtede adfærd.

24 For det første bemærkes for så vidt angår den ikke-økonomiske skade, der hævdes at være påført de to sagsøgende sammenslutninger og Philippe de Villiers, at der ikke i stævningen er oplysninger om, hvorledes skaden er blevet påført, eller hvori den består. Angivelsen af, at de er påført en skade »på samme måde som enhver borger i medlemslandene«, er ikke tilstrækkelig til, at det kan fastslås, hvilken skade de påberåber sig.

25 For det andet bemærkes for så vidt angår det økonomiske tab, der er påført medlemmerne af de to sammenslutninger, at der heller ikke her er nogen angivelse i stævningen af, hvilket tab der er lidt. Navnlig angiver sagsøgerne ikke tabets karakter og størrelse.

26 Den fuldstændige mangel på oplysninger afhjælpes ikke af, at de to sagsøgende sammenslutninger har anmodet om, at der udmeldes en syns- og skønsmand med henblik på »opgørelsen« af det økonomiske tab, der er påført medlemmerne. For så vidt sagsøgernes anmodning skal forstås således, at de ønsker, at der indhentes en sagkyndig erklæring som omhandlet i procesreglementets artikel 65, litra d), kan anmodningen ikke imødekommes, idet formålet med bevisoptagelse — nemlig at føre bevis for de påståede faktiske omstændigheder — ikke vil kunne opnås i dette tilfælde, idet der med hensyn til det påståede tab ikke er nogen fremstilling af de faktiske omstændigheder, for hvilke der skal føres bevis. Endvidere finder Retten, at for så vidt sagsøgernes anmodning skal forstås som en anmodning om, at der træffes bestemmelse om en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse som omhandlet i procesreglementets artikel 64, stk. 2, litra b) og c), kan den heller ikke imødekommes, idet formålet med sådanne foranstaltninger er at afklare de punkter, på hvilke parterne bør uddybe deres argumentation, eller på hvilke der er behov for bevisoptagelse, at præcisere indholdet af parternes påstande, anbringender og argumenter og at afklare, hvilke spørgsmål der er omtvistede mellem parterne. I nærværende sag finder Retten, at der ikke er tale om at afklare de punkter, på hvilke der er behov for bevisoptagelse, eller at præcisere indholdet af parternes påstande, men derimod at fastlægge begge forhold fuldt ud. Der kan heller ikke være tale om at afklare, hvilke spørgsmål der er omtvistede mellem parterne. Kommissionen er således ikke i stand til at bestride rigtigheden af det tab, sagsøgerne påberåber sig, idet de oplysninger, der er nødvendige for at fastlægge tabets karakter og størrelse eller årsagsforbindelsen mellem tabet og Kommissionens manglende opfyldelse af kontrol- og overvågningspligten, ikke findes.

27 Sagsøgerne kan heller ikke påberåbe sig den nævnte dom i sagen Granaria mod Rådet og Kommissionen. Det bemærkes i denne forbindelse, at Domstolen i den nævnte sag udtalte, at en stævning, hvori sagsøgerne alene anfører, at vedkommende har lidt et økonomisk tab som følge af den pågældende ordning, men forbeholder sig senere nærmere at angive tabets størrelse, ikke i almindelighed kan opfylde kravene i procesreglementet vedrørende angivelsen af søgsmålets genstande og de søgsmålsgrunde, der påberåbes. Imidlertid var omstændighederne i denne sag, hvori Domstolen undtagelsesvis fandt, at stævningens ufuldstændige karakter ikke nødvendigvis medførte afvisning, meget forskellige fra omstændighederne i nærværende sag. Det drejede sig således om et erstatningssøgsmål, der var anlagt, efter at Domstolen i dom af 19. oktober 1977, forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel m.fl. (Sml. s. 1753), havde erklæret artikel 5 i Rådets forordning nr. 1125/74 af 29. april 1974 om ændring af forordning nr. 120/67/EØF om

den fælles markedsordning for korn (EFT L 128, s. 12), hvorefter der ikke længere blev ydet produktionsrestitutioner for kvældemel, uforenelig med lighedsprincippet. Under disse omstændigheder fandt Domstolen, at problemet om ansvarets retsgrundlag var særligt egnet til at blive særskilt afgjort. Af procesøkonomiske hensyn undersøgte Domstolen herefter, om Fællesskabet havde pådraget sig ansvar, og fastslog, at dette ikke var tilfældet for så vidt angik Granaria. Endvidere kunne det påståede tabs karakter og årsagsforbindelsen mellem dette og den forordning, der var erklæret ulovlig, udledes af de foreliggende omstændigheder.

28 Hvad angår de sagsøgende sammenslutningers retlige interesse i at anlægge sag på deres medlemmers vegne, bemærkes, at de ikke under sagen har angivet, hvilke retssubjekter der har lidt et tab, og de sagsøgende sammenslutninger har hverken godtgjort eller søgt at påberåbe sig, at der foreligger en overdragelse eller et fuldmagtsforhold, som begrunder, at de har en retlig interesse i at anlægge sag på deres medlemmers vegne (jf. de nævnte domme i sagerne Ireks-Arkady mod Rådet og Kommissionen, præmis 5, og Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, præmis 77). Retten finder derfor, at de to sammenslutninger ikke har godtgjort at have retlig interesse i at anlægge sag på deres medlemmers vegne.

29 Det følger af det anførte, at stævningen ikke opfylder de minimumskrav, der opstilles i artikel 19, stk. 1, i EF-statutten for Domstolen og artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement, for at en sag kan antages til realitetsbehandling, og at de sagsøgende sammenslutninger ikke har godtgjort at have retlig interesse. Der må derfor gives medhold i afvisningspåstanden. Herefter, og idet det ikke findes nødvendigt at undersøge, om de øvrige oplysninger, der skal tilvejebringes i forbindelse med et erstatningssøgsmål, er til stede, eller om der må gives medhold i de øvrige argumenter, sagsøgerne og Kommissionen har fremført, må sagen forkastes.

Sagens omkostninger

30 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgerne har tabt sagen, og i overensstemmelse med Kommissionens påstand dømmes de derfor til in solidum at betale sagens omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Sagsøgerne betaler in solidum sagens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 21. november 1996.

H. Jung

Justitssekretær

R. García-Valdecasas

Afdelingsformand