FÖRSTAINSTANSRÄTTENS BESLUT (femte avdelningen)
den 21 november 1996 *

I mål T-53/96,

Syndicat des producteurs de viande bovine de la coordination rurale, producentförening bildad enligt fransk rätt, Isle Jourdain (Frankrike),

Syndicat des producteurs de lait de la coordination rurale, producentförening bildad enligt fransk rätt, Isle Jourdain (Frankrike),

Philippe de Villiers, ledamot i Europaparlamentet, Aubretières (Frankrike),

företrädda av advokaten Alexandre Varaut, Paris,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Gérard Berscheid, James Macdonald Flett och Ulrich Wölker, samtliga vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

angående en skadeståndstalan enligt artiklarna 178 och 215 andra stycket i EG-fördraget,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden R. García-Valdecasas samt domarna J. Azizi och M. Jaeger,

justitiesekreterare: H. Jung,

följande

Beslut

Bakgrund och förfarande

1 Den 27 mars 1996 antog kommissionen beslut 96/239/EG om vissa nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati (EGT nr L 78, s. 47, nedan kallat beslutet). I artikel 1 i beslutet förbjuds, "[i] väntan på en fullständig bedömning av situationen", export från Förenade kungariket till andra medlemsstater och tredje länder av

— levande nötkreatur samt deras sperma och embryon,

— nötkött från djur som har slaktats i Förenade kungariket,

— produkter framställda av nötkött från djur som har slaktats i Förenade kungariket och som skulle kunna komma in i människors eller djurs näringskedja, samt produkter avsedda för medicinsk, kosmetisk och farmaceutisk användning,

— kött-och benmjöl från däggdjur.

2 Beslutet grundas 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 nr L 224, s. 29), i dess ändrade lydelse, och särskilt på artikel 10 i detta, samt 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 nr L 395, s. 13), i dess ändrade lydelse, och särskilt på artikel 9 i detta. Enligt ovannämnda artiklar i dessa båda direktiv har kommissionen, vid "varje utbrott ... av zoonoser, sjukdomar eller andra orsaker som sannolikt kan utgöra en allvarlig risk för djur eller för människors hälsa", rätt att vidta nödvändiga åtgärder enligt förfarandet i Ständiga veterinärmedicinska kommittén. Enligt samma bestämmelser skall kommissionen bevaka läget och med hänsyn till hur läget utvecklas enligt samma förfarande ändra eller återkalla de fattade besluten.

3 Sökandena, två franska producentföreningar och Philippe de Villiers, ledamot i Europaparlamentet, har genom en ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 16 april 1996, yrkat att förstainstansrätten skall fastställa att kommissionen enligt artikel 215 andra stycket i EG-fördraget är skadeståndsskyldig för uppkommen skada till följd av att åtgärderna mot bovin spongiform encefalopati (nedan kallad BSE) har vidtagits så sent.

4 Genom en särskild handling, som inkom till förstainstansrättens kansli den 17 juli 1996, har kommissionen framställt en invändning om rättegångshinder på grundval av artikel 114.1 i rättegångsreglerna. Sökandena inkom med yttrande den 6 september 1996.

5 I sin ansökan har sökandena yrkat att förstainstansrätten skall

— fastställa att kommissionen är ansvarig på grundval av artikel 215 i fördraget,

— förplikta gemenskapen att utge ett symboliskt skadestånd om en (1) FF till sökandena för den ideella skada som de har lidit, samt

— utse en sakkunnig för att fastställa vilken skada som medlemmarna i de två sökande föreningarna har lidit.

6 Kommissionen har i sin invändning om rättegångshinder yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Talans upptagande till sakprövning

Parternas argument

7 I samband med invändningen om rättegångshinder har kommissionen påpekat att en ansökan enligt artikel 19 i EG-stadgan för domstolen och artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler, skall innehålla uppgifter om föremålet för

talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna. Kommissionen har hävdat att inom ramen för en skadeståndstalan skall en ansökan innehålla uppgifter som gör det möjligt att identifiera det handlande som sökanden lägger institutionen till last, skälen för att sökanden anser att det finns ett orsakssamband mellan detta handlande och skadan som denne påstår sig ha lidit samt uppgifter om skadans art och omfattning.

8 Vad beträffar den påstått lidna skadan, har kommissionen hävdat att det saknas uppgifter i ansökan som preciserar skadans art (folkhälsoaspekten och/eller marknadsaspekten, vilka utgör grund för den påstådda skadan såväl vad avser respektive sökandes egen skada som den skada som medlemmarna i de båda föreningarna påstås ha lidit) och att den påstådda skadan verkligen har uppkommit. Kommissionen har gjort gällande att endast sökandenas påstående, som inte har förklarats, att den skada de lidit är densamma som "för samtliga medborgare i ett medlemsland i Europeiska unionen", inte kan utgöra en uppgift som gör det möjligt att bedöma den påstådda skadans omfattning, att tidsbestämma den eller ännu mindre att bedöma om den eventuellt har konkretiserats.

9 Vad beträffar förekomsten av en tillräckligt klar överträdelse av en överordnad rättsregel till skydd för enskilda, har kommissionen gjort gällande att det inte räcker att endast påstå att denna har åsidosatt proportionalitetsprincipen och gjort en oriktig bedömning av sakförhållandena, utan någon ytterligare förklaring. Enligt kommissionen kan endast en hänvisning till ett antal olämpliga rättsakter och till att kommissionen har intagit en passiv hållning inom ramen för det uppdrag som den har att övervaka handeln mellan medlemsstaterna inte möjliggöra en bedömning av om det föreligger en sådan överträdelse.

10 Vad slutligen gäller orsakssambandet, har kommissionen hävdat att det saknas uppgifter i ansökan om detta.

11 Vad avser föreningarnas berättigade intresse av att få saken prövad för att erhålla ersättning för den skada som deras medlemmar har lidit, har kommissionen gjort gällande att det inte har visats eller ens åberopats i ansökan att det har skett en

överlåtelse av rättigheter och att en sådan överlåtelse för övrigt inte föreskrivs i de båda föreningarnas stadgar, i den lydelse som har bifogats ansökan (se domstolens dom av den 4 oktober 1979 i mål 238/78, Ireks-Arkady mot rådet och kommissionen, Rec. s. 2955, punkt 5, och förstainstansrättens dom av den 13 december 1995 i mål T-481/93 och T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen, REG. s. II-2941, punkt 77).

12 Kommissionen har dessutom gjort gällande att sökandenas talan åtminstone delvis är preskriberad. Den har påpekat att enligt artikel 43 i EG-stadgan för domstolen preskriberas en skadeståndstalan fem år efter den händelse som föranleder ansvarstalan. Kommissionen har förklarat att, eftersom det saknas uppgifter i ansökan om när skadan uppkommit och konkretiserats, är den skyldig att åberopa att alla händelser före den 6 april 1991 är preskriberade, det vill säga bortom den femåriga tidsfristen räknat från när ansökan ingavs den 6 april 1996.

13 Avslutningsvis har kommissionen hävdat att denna fullkomliga avsaknad av uppgifter om faktiska och rättsliga omständigheter till grund för talan innebär ett åsidosättande av kommissionens rätt till försvar, eftersom denna förhindras att ändamålsenligt organisera sitt försvar. Följaktligen har kommissionen yrkat att förstainstansrätten skall avvisa talan.

14 Vad beträffar det fel som kommissionen beskylls för, har sökandena i sin ansökan gjort gällande, att med beaktande av dels den information om BSE som kommissionen har haft tillgång till, dels de åtgärder som kommissionen har vidtagit sedan år 1986, när det första fallet av BSE upptäcktes, kan bara den slutsatsen dras att de åtgärder som kommissionen hade beslutat om fram till den 27 mars 1996 — när det beslut antogs enligt vilket export från Förenade kungariket till övriga medlemsstater och tredje länder av nötkreatur och produkter av nötkött förbjöds — var otillräckliga.

15 Sökandena anser att kommissionen har underlåtit att fullgöra sin skyldighet att kontrollera och övervaka handeln inom gemenskapen genom att så sent vidta adekvata åtgärder, i synnerhet då denna handel kan äventyra konsumenternas liv och hälsa, såsom framgår av artiklarna 129 och 129a i EG-fördraget. Sökandena har hävdat att kommissionen har åsidosatt proportionalitetsprincipen, eftersom de

åtgärder som vidtogs före den 27 mars 1996 inte var proportionerliga i förhållande till den risk som BSE innebar för människors hälsa. De har framhållit att kommissionen den 27 mars 1996 beslutade om ett totalförbud, trots att det fortfarande inte är säkert att sjukdomen kan överföras till människan. Sökandena har därav dragit slutsatsen att kommissionen hade gjort en uppenbart oriktig bedömning av smittorisken innan åtgärderna vidtogs, eftersom uppgifterna till stöd för att det föreligger en sådan risk enligt dem fortfarande är desamma.

16 Vad beträffar den skada som sökandena påstås ha lidit, är ansökan avfattad i följande ordalag:

"Syndicat des Producteurs de Viande Bovine de la Coordination Rurale, Syndicat des Producteurs de Lait de la Coordination Rurale och Philippe de Villiers har, liksom samtliga medborgare i ett medlemsland i Europeiska unionen, lidit en ideell skada för vilken de yrkar ersättning.

Dessutom yrkar Syndicat des Producteurs de Viande Bovine de la Coordination Rurale och Syndicat des Producteurs de Lait de la Coordination Rurale att det utses en sakkunnig för att fastställa vilken skada som var och en av deras medlemmar har lidit."

17 Vad gäller orsakssambandet mellan den lidna skadan och kommissionens handlande, har sökandena hävdat att skadan har orsakats av att kommissionen har underlåtit att fullgöra sin skyldighet att kontrollera och övervaka handeln inom gemenskapen, i synnerhet då denna handel kan äventyra konsumenternas liv och hälsa.

18 I sitt skriftliga yttrande över invändningen om rättegångshinder har sökandena, vad beträffar skadan, gjort gällande att de har yrkat att förstainstansrätten skall utse en sakkunnig, eftersom skadan inte kan fastställas på annat sätt. De har hävdat att efter domstolens dom av den 28 mars 1979 i mål 90/78, Granaria mot rådet och kommissionen (Rec. s. 1081, punkterna 5 och 6), kan en skadeståndstalan i vilken sökandena förbehåller sig rätten att senare precisera skadans omfattning inte avvisas på grund av det.

Förstainstansrättens bedömning

19 Enligt artikel 114 i förstainstansrättens rättegångsregler skall förstainstansrätten, om en part begär det, meddela beslut i fråga om rättegångshinder utan att pröva själva sakfrågan, i enlighet med bestämmelserna i artikel 114.3 och 114.4. I detta fall anser förstainstansrätten att det saknas anledning att inleda det muntliga förfarandet, eftersom erforderliga uppgifter framgår av handlingarna i målet.

20 Förstainstansrätten konstaterar att en ansökan, enligt artikel 19 i EG-stadgan för domstolen och artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler, skall innehålla uppgifter om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna.

21 Enligt fast rättspraxis skall dessa uppgifter vara tillräckligt klara och precisa, så att svaranden har möjlighet att förbereda sitt försvar och förstainstansrätten kan pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter. För att talan skall kunna upptas till prövning måste, med hänsyn till kraven på rättssäkerhet och en god rättskipning, de väsentliga faktiska och rättsliga omständigheterna som ligger till grund för talan åtminstone kortfattat framgå, på ett sammanhängande och begripligt sätt, av lydelsen av själva ansökan (se domstolens dom av den 13 december 1990 i mål C-347/88, kommissionen mot Grekland, Rec. s. I-4747, punkt 28, och av den 31 mars 1992 i mål C-52/90, kommissionen mot Danmark, Rec. s. I-2187, punkt 17 och följande punkter, samt även förstainstansrättens beslut av den 28 april 1993 i mål T-85/92, De Hoe mot kommissionen, Rec. s. II-523, punkt 20, fastställt genom domstolens beslut av den 7 mars 1994 i mål C-338/93 P, De Hoe

mot kommissionen, Rec. s. I-819, förstainstansrättens beslut av den 29 november 1993 i mål T-56/92, Koelman mot kommissionen, Rec. s. II-1267, punkt 21, samt förstainstansrättens dom av den 18 september 1996 i mål T-387/94, Asia Motor France mot kommissionen, REG 1996, s. II-961, punkt 106).

22 Det framgår också av fast rättspraxis att för att uppfylla dessa krav skall en ansökan om ersättning för skada som har vållats av en gemenskapsinstitution innehålla uppgifter som gör det möjligt att identifiera det handlande som sökanden lägger institutionen till last, skälen för att sökanden anser att det finns ett orsakssamband mellan detta handlande och den skada som denne påstår sig ha lidit samt uppgifter om skadans art och omfattning (förstainstansrättens dom av den 10 juli 1990 i mål T-64/89, Automec mot kommissionen, Rec. s. II-367, punkt 73, ovannämnda dom i målet Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen, punkt 75, och ovannämnda dom i målet Asia Motor France m. fl. mot kommissionen, punkt 107).

23 Förstainstansrätten konstaterar att sökandena i sin ansökan varken har tillhandahållit några uppgifter om den påstådda skadans art eller om på vilket sätt det handlande som läggs kommissionen till last skulle ha vållat den skada som de eventuellt har lidit.

24 Vad för det första gäller den ideella skada som de båda sökande föreningarna och Philippe de Villiers påstås ha lidit, görs det i ansökan inte någon precisering av vad skadan består i och om denna verkligen har uppkommit. Uppgiften att de, "liksom samtliga medborgare i ett medlemsland", har drabbats, är inte tillräcklig för att den skada som de avser att göra gällande skall kunna identifieras.

25 Vad för det andra gäller den ekonomiska skada som medlemmarna i de båda föreningarna påstås ha lidit, konstaterar förstainstansrätten även här att det inte finns några uppgifter i ansökan om den påstått lidna skadan. Framför allt har sökandena inte angivit skadans art och omfattning.

26 Denna totala avsaknad av uppgifter kan inte avhjälpas med de båda sökande föreningarnas yrkande om att det skall utses en sakkunnig för att "fastställa" vilken ekonomisk skada som deras medlemmar har lidit. Förstainstansrätten konstaterar att även om sökandenas yrkande skall tolkas såsom avseende att det utses en sakkunnig, vilket är en åtgärd för bevisupptagning som föreskrivs i artikel 65 d i rättegångsreglerna, kan detta inte bifallas, eftersom syftet med åtgärderna för bevisupptagning — nämligen att bevisa påstådda sakförhållanden — inte skulle kunna uppnås i detta fall, då det helt saknas en framställning av vilka sakförhållanden som skall bevisas vad gäller den påstådda skadan. Vidare anser förstainstansrätten att sökandenas yrkande inte heller kan bifallas även om det skall tolkas såsom avseende att det beslutas om en åtgärd för processledningen enligt artikel 64.2 b och c i rättegångsreglerna, eftersom syftet med sådana åtgärder är att avgöra på vilka punkter parterna behöver komplettera sin bevisföring eller på vilka punkter det finns behov av bevisupptagning och att klargöra innebörden av parternas yrkanden, grunder och argument samt vilka frågor som är tvistiga dem emellan. I detta fall konstaterar förstainstansrätten att det varken rör sig om att avgöra på vilka punkter det finns behov av bevisupptagning eller att klargöra innebörden av parternas yrkanden, utan om att avgöra vilka dessa överhuvudtaget är. Det kan inte heller göras något klargörande av en fråga som är tvistig mellan parterna, eftersom kommissionen inte kan bestrida den skada som sökandena har åberopat i brist på väsentliga uppgifter som gör det möjligt att identifiera skadans art och omfattning samt orsakssambandet mellan skadan och kommissionens påstådda underlåtenhet att fullgöra sin kontroll-och övervakningsskyldighet.

27 Sökandena kan inte heller åberopa den ovannämnda domen i målet Granaria mot rådet och kommissionen. Förstainstansrätten konstaterar i detta avseende att domstolen i det målet förklarade att en ansökan i vilken sökanden nöjer sig med att påstå att han har lidit en ekonomisk skada på grund av de ifrågavarande bestämmelser, samtidigt som han förbehåller sig rätten att senare precisera skadans omfattning, inte i allmänhet kan anses uppfylla kraven i rättegångsreglerna på uppgifter om föremålet för talan samt grunderna för denna. Sakförhållandena i det målet, där domstolen ansåg att en ofullständig ansökan i undantagsfall inte nödvändigtvis behövde medföra att den skulle avvisas, var dock mycket olika de som föreligger i förevarande mål. Det rörde sig nämligen om en skadeståndstalan som hade väckts efter domstolens dom av den 19 oktober 1977 i mål 117/76 och 16/77, Ruckdeschel m. fl. (Rec. s. 1753), i vilken artikel 5 i rådets förordning nr 1125/74 av den 29 april 1974 om ändring av förordning nr 120/67/EEG om den gemen-

samma organisationen av marknaderna för sädesslag (EGT nr L 128, s. 12) och om upphörande av bidrag till produktion av "quellmehl" förklarades vara rättsstridig. Under dessa omständigheter ansåg domstolen att det lämpade sig särskilt bra att lösa problemet med den rättsliga grunden för ansvaret för sig, och av processekonomiska skäl prövade domstolen om gemenskapen var skadeståndsskyldig, men drog slutsatsen att så inte var fallet i förhållande till Granaria. I det målet kunde vidare den påstått lidna skadans art och orsakssambandet mellan skadan och den förordning som hade förklarats vara rättsstridig härledas från omständigheterna i fallet.

28 Vad beträffar föreningarnas intresse av att få saken prövad för sina medlemmars räkning, konstaterar förstainstansrätten att de sökande föreningarna inom ramen för talan varken har identifierat vilka rättssubjekt som påstås ha lidit skada, eller visat eller ens i ansökan åberopat att det har skett en överlåtelse av rättigheter eller att det finns en fullmakt på vilken de skulle kunna grunda sitt berättigade intresse av att få saken prövad för sina medlemmars räkning (se den ovannämnda domen i målet Ireks-Arkady mot rådet och kommissionen, punkt 5, och den ovannämnda domen i målet Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen, punkt 77). Förstainstansrätten anser att de båda föreningarna under dessa omständigheter inte har visat att de har ett intresse av att få saken prövad för medlemmarnas räkning.

29 Av vad som har anförts ovan framgår för det första att ansökan inte uppfyller minimikraven i artikel 19 första stycket i EG-stadgan för domstolen och i artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler för att en talan skall kunna tas upp till prövning och för det andra att de sökande föreningarna inte har visat att de har ett berättigat intresse av att få saken prövad. Följaktligen skall invändningen om rättegångshinder bifallas och talan avvisas, utan att det är nödvändigt att pröva om andra erforderliga omständigheter till stöd för en skadeståndstalan föreligger eller om andra argument som sökandena och kommissionen har framfört är välgrundade.

Rättegångskostnader

30 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet skall de förpliktas att solidariskt ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder fattar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

följande beslut:

1) Talan avvisas.

2) Sökandena förpliktas att solidariskt ersätta rättegångskostnaderna.

Luxemburg den 21 november 1996

H. Jung

Justitiesekreterare

R. García-Valdecasas

Ordförande