RETTENS DOM (Første Afdeling)

13. december 2006 *

I sag T-304/01,

Julia Abad Pérez, El Barraco (Spanien), og 481 andre sagsøgere, hvis navne findes i bilaget til nærværende dom,

Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos, Madrid (Spanien),

Unió de Pagesos, Barcelona (Spanien),

ved advokaterne M. Roca Junyent, J. Roca Sagarra, M. Pons de Vall Alomar og E. Sagarra Trias,

sagsøgere,

* Processprog: spansk.

mod

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

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved G. Berscheid og S. Pardo Quintillán, som befuldmægtigede, bistået af advokat J. Guerra Fernández,

sagsøgte,

angående en påstand om erstatning i henhold til artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF med henblik på at opnå godtgørelse for det tab, som sagsøgerne hævder at have lidt som følge af Rådets og Kommissionens handlinger og undladelser, efter at sygdommen bovin spongiform encephalopati opstod i Spanien,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Første Afdeling)

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

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. februar 2006,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

1 Sagsøgerne er 482 spanske kvægopdrættere — nemlig erhvervsdrivende, virksomheder inden for sektoren for kvægopdræt og landbrugskooperativer, der omfatter forskellige virksomheder inden for kvægsektoren — støttet af to spanske landbrugsfaglige organisationer, Unió de Pagesos og Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (herefter »COAG«).

2 Bovin spongiform encephalopati (herefter »BSE«), såkaldt »kogalskab«, hører til en gruppe af sygdomme, der benævnes smitsomme spongiforme encephalopatier, som er kendetegnet ved en nedbrydning af hjernen og ved, at hjernecellerne har struktur som en svamp ved mikroskopisk undersøgelse. Den sandsynlige årsag til BSE antages at være en ændring i fremstillingen af foder til kvæg og tilsætning af proteiner hertil fra får, der er ramt af scrapie, den såkaldte »gnubbesyge«. Sygdommen blev hovedsagelig overført ved indtagelse af foder, navnlig kød- og

benmel, som indeholdt det ikke-eliminerede smitstof, samt i ringe omfang ved overførsel fra moderdyr. Sygdommen er kendetegnet ved en inkubationstid på flere år.

3 BSE blev for første gang observeret i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i 1986. Ifølge Revisionsrettens særberetning nr. 14/2001 af 13. september 2001 om BSE (EFT C 324, s. 1) (bilag til Kommissionens svar i forbindelse med foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse) var der pr. 31. maj 2001 konstateret næsten 180 000 tilfælde af BSE i besætningerne i dette land, mens der var konstateret 1 738 tilfælde i resten af Den Europæiske Union. Antallet af tilfælde i Det Forenede Kongerige nåede rekordstørrelse i 1992 og har været faldende siden, mens forekomsten af BSE i resten af Den Europæiske Union har været stigende siden 1996.

4 I juli 1988 besluttede Det Forenede Kongerige dels at forbyde salg af foder til drøvtyggere, som indeholdt drøvtyggerproteiner, dels at forbyde opdrætterne at fodre drøvtyggere med sådant foder [»Ruminant Feed Ban«, der findes i Bovine Spongiform Encephalopathy Order (1988, SI 1988/1039), med senere ændringer].

5 Fællesskabsinstitutionerne har også efter juli 1989 vedtaget bestemmelser til bekæmpelse af BSE. De fleste af disse foranstaltninger er truffet i henhold til Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13) og Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 224, s. 29), som giver Kommissionen mulighed for at træffe beskyttelsesforanstaltninger, når der består en risiko for dyr eller for menneskers sundhed.

6 Således er der ved Kommissionens beslutning 89/469/EØF af 28. juli 1989 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod spongiøs encephalopati hos kvæg i Det Forenede Kongerige (EFT L 225, s. 51) indført en række restriktioner for samhandelen inden for Fællesskabet med kvæg, der er født i Det Forenede Kongerige inden juli 1988. Denne beslutning er ændret ved Kommissionens beslutning 90/59/EØF af 7. februar 1990 (EFT L 41, s. 23), hvorved forbuddet mod at udføre kvæg fra Det Forenede Kongerige blev generaliseret til alt kvæg, der er over seks måneder gammelt. Ved Kommissionens beslutning 90/261/EØF af 8. juni 1990 om ændring af beslutning 80/469 og beslutning 90/200/EØF om tillægskrav til visse væv og organer med hensyn til BSE (EFT L 146, s. 29) blev det bestemt, at dette forbuds overholdelse skulle sikres ved at påføre dyrene et særligt mærke og ved anvendelse af et edb-registersystem for at gøre det muligt at identificere dyrene. Desuden er BSE ved Kommissionens beslutning 90/134/EØF af 6. marts 1990 (EFT L 76, s. 23) blevet tilføjet på listen over sygdomme, der er anmeldelsespligtige i henhold til Rådets direktiv 82/894/EØF af 21. december 1982 om anmeldelse af dyresygdomme inden for Fællesskabet (EFT L 378, s. 58), ved at fastsætte en forpligtelse til at anmelde identificerede nye udbrud af BSE en gang om ugen.

7 Ved Kommissionens beslutning 90/200/EØF af 9. april 1990 om tillægskrav til visse væv og organer med hensyn til BSE (EFT L 105, s. 24) blev der indført en række foranstaltninger til begrænsning af samhandelen inden for Fællesskabet mellem Det Forenede Kongerige og de øvrige medlemsstater med visse væv og organer — hjerne, rygmarv, tonsiller, brisler, milt og indvolde — fra kvæg, navnlig fra kvæg, der er mere end seks måneder gammelt ved slagtningen. Forsendelse af andre former for væv og organer, som ikke er bestemt til konsum, blev ligeledes forbudt, og det blev bestemt, at kvæg, der vakte klinisk mistanke om BSE, skulle slagtes separat, og at deres hjerne skulle vævsundersøges for tegn på BSE. Hvis der blev bekræftet BSE, skulle kroppen og slagteaffaldet fra dyret ifølge beslutningen destrueres. Ved Kommissionens beslutning 92/290/EØF af 14. maj 1992 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod BSE i Det Forenede Kongerige for så vidt angår kvægembryoner (EFT L 152, s. 37) blev det pålagt alle medlemsstaterne at overvåge, at der ikke blev sendt embryoner af kvæg til andre medlemsstater, som kom fra hundyr, i hvilke der på afsendelsestidspunktet forelå mistanke om eller bekræftelse på BSE. For Det

Forenede Kongerigets vedkommende forbød denne beslutning at udføre embryoner, der kom fra dyr, som var født inden den 18. juli 1988, og bestemte, at der skulle træffes de nødvendige foranstaltninger med henblik på identifikation af donorer.

8 Ved Kommissionens beslutning 94/381/EF af 27. juni 1994 om bestemte beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til BSE og opfodring med protein af pattedyr (EFT L 172, s. 23) blev det forbudt i hele Fællesskabet at fodre drøvtyggere med protein af pattedyr; medlemsstater, som håndhævede et system, der gjorde det muligt at skelne mellem animalsk protein af drøvtyggerarter og af ikke-drøvtyggerarter, kunne dog af Kommissionen bemyndiges til at tillade, at drøvtyggere blev fodret med protein af andre pattedyrarter. Kommissionens beslutning 94/382/EF af 27. juni 1994 om godkendelse af alternative varmebehandlingssystemer til forarbejdning af animalsk affald fra drøvtyggere med henblik på inaktivering af spongiform encefalopati-agenser (EFT L 172, s. 25) fastsatte nærmere bestemmelser for forarbejdning af animalsk affald, som ikke kunne anvendes til foder til drøvtyggere, fordi de ikke effektivt kunne inaktivere BSE-agens, og opregnede de produkter, som tilsyneladende ikke frembød risiko for overførsel af sygdommen, og som derfor faldt uden for disse bestemmelsers anvendelsesområde — gelatine, huder og skind, kirtler og organer til farmaceutisk brug, blod og blodprodukter, mælk, svinefedt og afsmeltede fedtstoffer.

9 Ved Kommissionens beslutning 94/474/EF af 27. juli 1994 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod BSE og om ophævelse af beslutning 89/469/EØF og 90/200/EØF (EFT L 194, s. 96) blev den periode, hvor der ikke måtte have været noget bekræftet tilfælde af BSE på den bedrift, hvor dyrene var blevet opdrættet, for at fersk kød fra disse dyr kunne eksporteres fra Det Forenede Kongerige til de øvrige medlemsstater, forlænget fra to til seks år. Ved denne beslutning blev det ligeledes forbudt at eksportere materiale og produkter omfattet af beslutning 94/382, som var produceret før den 1. januar 1995, fra Det Forenede Kongerige.

10 Den 20. marts 1996 meddelte Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (herefter »SEAC«), som er et uafhængigt videnskabeligt organ, der har til opgave at rådgive Det Forenede Kongeriges regering om BSE, at den havde konstateret ti tilfælde af en variant af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen — en dødelig nervesygdom, der angriber mennesker — som var diagnosticeret hos personer under 42 år, og præciserede, at »selv om der ikke foreligger noget direkte bevis for en sammenhæng [...], [var] den mest sandsynlige forklaring [på dette trin], at disse tilfælde [havde] en sammenhæng med, at de pågældende [havde] været udsat for BSE, før forbuddet vedrørende særligt slagteaffald fra kvæg blev indført i 1989«.

11 Samme dag besluttede Det Forenede Kongeriges ministerium for landbrug, fiskeri og ernæring at forbyde salg og levering af kød- og benmel fra pattedyr og anvendelse heraf i foder til ethvert husdyr, herunder fjerkræ, heste og opdrættede fisk, og salg af kød af kvæg på over 30 måneder til konsum. Samtidig vedtog en række medlemsstater og tredjelande foranstaltninger, hvorved de forbød indførsel af kvæg og kød af kvæg fra Det Forenede Kongerige og, for så vidt angår de foranstaltninger, der blev truffet af visse tredjelande, fra Den Europæiske Union.

12 Den 22. marts 1996 fastslog Den Europæiske Unions Videnskabelige Veterinærkomité (herefter »Den Videnskabelige Veterinærkomité«), at der med de foreliggende oplysninger ikke var bevis for, at BSE kunne overføres til mennesker. Da der imidlertid bestod en sådan risiko, anbefalede Den Videnskabelige Veterinærkomité, at de foranstaltninger, der var blevet truffet af Det Forenede Kongerige vedrørende udbening af slagtekroppe af kvæg på over 30 måneder i godkendte virksomheder, skulle anvendes i samhandelen inden for Fællesskabet, og at Fællesskabet skulle træffe passende foranstaltninger med henblik på at forbyde anvendelsen af kød- og benmel i dyrefoder.

13 Den 27. marts 1996 vedtog Kommissionen beslutning 96/239/EF om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod BSE (EFT L 78, s. 47), der som en overgangsforanstaltning forbød at sende kvæg og kød af kvæg eller produkter, der er

fremstillet af kvæg, fra Det Forenede Kongeriges område til de andre medlemsstater og til tredjelande. I denne beslutning bestemtes det bl.a., at Det Forenede Kongerige undlod fra sit område for det første at sende levende kvæg samt sæd og embryoner fra kvæg, for det andet kød af kvæg, der var slagtet i Det Forenede Kongerige, produkter, der var fremstillet af kvæg slagtet i Det Forenede Kongerige, og som kunne indgå i levnedsmidler eller foder, samt produkter, der var bestemt til medicinsk, kosmetisk eller farmaceutisk anvendelse, og for det fjerde kød- og benmel fra pattedyr. Det Forenede Kongerige skulle hver anden uge sende Kommissionen en rapport om anvendelsen af de foranstaltninger, der var truffet mod BSE. Endelig blev Det Forenede Kongerige opfordret til at fremlægge nye forslag med henblik på bekæmpelse af BSE på dets område, da beslutning 96/239 skulle revideres, når alle de elementer, der blev nævnt deri, var undersøgt.

14 Den 26. april 1996 afgav Den Videnskabelige Veterinærkomité en udtalelse, hvorefter sæd fra kvæg ikke gav nogen risiko for overførsel af BSE, og udtalte sig til fordel for de foranstaltninger, der blev truffet ved beslutning 92/290, indtil de videnskabelige undersøgelser af, om sygdommen kunne overføres af embryoner, blev afsluttet, og præciserede de fremstillingsmetoder, der skulle bruges til behandling af gelatine og talg. Den 11. juni 1996 vedtog Kommissionen, bl.a. på grundlag af denne udtalelse, beslutning 96/362/EF om ændring af beslutning 96/239 (EFT L 139, s. 17), som ophævede forbuddet mod at eksportere sæd fra kvæg og andre produkter fra Det Forenede Kongerige, herunder gelatine, dikalciumfosfat, aminosyrer og peptider, talg og talgprodukter, bl.a. under forudsætning af, at de fremstilles efter de metoder, der er beskrevet i bilaget til denne beslutning, i virksomheder under officiel veterinærkontrol.

15 Den 4. juli 1996 forbød Spanien indførsel på sit område af visse organer og materialer, der frembød risiko, og som stammede fra kvæg hidrørende fra Frankrig, Irland, Portugal og Schweiz, og bestemte, at væv fra kvæg slagtet i Spanien, som hidrørte fra disse lande, skulle destrueres. Den 9. oktober 1996 blev denne foranstaltning udvidet til visse organer fra får og geder hidrørende fra de ovennævnte lande og fra Det Forenede Kongerige, idet sidstnævnte ikke var blevet opført på den oprindelige liste på grund af de foranstaltninger, der var fastsat ved beslutning 96/239.

16 Kommissionens beslutning 96/449/EF af 18. juli 1996 om godkendelse af alternative varmebehandlingssystemer til forarbejdning af animalsk affald med henblik på inaktivering af BSE-agenser (EFT L 184, s. 43) afløste beslutning 94/382 og indførte med virkning fra den 1. april 1997 mindste parametre for forarbejdning af animalsk affald. Ved beslutning 97/735/EF af 21. oktober 1997 om visse beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til handel med bestemte typer af animalsk affald fra pattedyr (EFT L 294, s. 7) forbød Kommissionen at sende kød- og benmel fra pattedyr, som ikke var blevet fremstilling i overensstemmelse med den ved beslutning 96/449 indførte ordning, til andre medlemsstater og til tredjelande.

17 Den 18. juli 1996 nedsatte Europa-Parlamentet et midlertidigt undersøgelsesudvalg om BSE. Den 7. februar 1997 afgav dette udvalg en beretning om påstande om overtrædelser eller fejl og forsømmelser i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsretten vedrørende BSE, uden at dette berørte de nationale retsinstansers eller fællesskabsretsinstansernes arbejde (herefter »undersøgelsesudvalgets beretning«). I denne beretning blev det anført, at Kommissionen, Rådet og Det Forenede Kongeriges myndigheder havde forvaltet BSE-krisen dårligt, og beretningen kritiserede den måde, hvorpå de fællesskabskomitéer, der skulle varetage veterinære og sundhedsmæssige spørgsmål, havde fungeret. Den 19. februar 1997 vedtog Parlamentet en beslutning om resultaterne om arbejdet i det midlertidige undersøgelsesudvalg, som godkendte beretningen og opfordrede Kommissionen, Rådet og medlemsstaternes regeringer til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at følge beretningens henstillinger.

18 Kommissionens beslutning 97/534/EF af 30. juli 1997 om forbud mod anvendelse af risikomateriale med hensyn til overførbare spongiforme encephalopatier (EFT L 216, s. 95) forbød at anvende materiale, der benævntes »specificeret risikomateriale« (herefter »SRM«), nemlig i første række kranium, herunder hjerne og øjne, mandler og rygmarv fra kvæg på mere end 12 måneder og får og geder, som er mere end 12 måneder gamle, eller som har en frembrudt, blivende hjørnetand, og for det andet milt fra får og geder. Fra denne beslutnings ikrafttræden var al anvendelse af SRM forbudt, samt anvendelse af rygsøjlen fra kvæg, får og geder til produktion af maskinudbenet kød. Desuden skulle SRM behandles på en særlig måde med henblik på destruktion og skulle forbrændes, uden at foregribe yderligere foranstaltninger

truffet af medlemsstaterne for de dyr, der blev slagtet på deres eget område. Den oprindeligt fastsatte dato for denne beslutnings ikrafttræden, nemlig den 1. januar 1998, blev i flere omgange udskudt indtil den 30. juli 2000. Den 29. juni 2000 traf Kommissionen imidlertid beslutning 2000/418/EF om regulering af anvendelsen af materiale, der udgør en risiko med hensyn til overførbare spongiforme encephalopatier og om ændring af beslutning 94/474/EF (EFT L 158, s. 76), som ophævede og erstattede beslutning 97/534.

19 Den 16. marts 1998 vedtog Rådet beslutning 98/256/EF om hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati, om ændring af beslutning 94/474/EF og om ophævelse af beslutning 96/239/EF (EFT L 113, s. 32), hvorved der blev indført en lempelse af forbuddet mod at udføre visse former for kød og produkter fremstillet af kød fra kvæg på betingelser i en ordning, der var baseret på certificering af besætninger (Export Certified Herds Scheme). Denne beslutning ophævede bl.a. forbuddet mod forsendelse til de øvrige medlemsstater og eksport til tredjelande af udbenet kød af kvæg og produkter fremstillet af kød af kvæg fra dyr, der var født og opdrættet i Nordirland og havde oprindelse i besætninger, der var certificeret som fri for BSE, og som var slagtet i Nordirland på slagterier, der udelukkende blev anvendt hertil. Kødet skulle være udbenet på opskæringsvirksomheder og oplagres på kølelagre i Nordirland, der udelukkende anvendes til produkter fra disse slagterier. Senere fastsatte Kommissionens beslutning 98/351 af 29. maj 1998 (EFT L 157, s. 110) den 1. juni 1998 som den dato, på hvilken forsendelse fra Nordirland måtte begynde.

20 Den 25. november 1998 vedtog Kommissionen beslutning 98/692/EF om ændring af beslutning 98/256/EF for så vidt angår visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod BSE (EFT L 328, s. 28), hvorved der blev indført en lempelse af forbuddet mod udførsel fra Det Forenede Kongerige af en række produkter på grundlag af princippet om tilladelse til afsendelse som led i en datobaseret eksportordning (Date-Based Export Scheme eller DBES). Det drejede sig navnlig om følgende produkter: fersk kød, hakket kød og tilberedt kød, kødprodukter og foder til kødædende husdyr, som stammede fra kvæg født og opdrættet i Det Forenede Kongerige, som var blevet slagtet i Det Forenede Kongerige på slagterier, som ikke var blevet anvendt til slagtning af kvæg, der ikke opfyldte betingelserne. Kvæg

opfyldte betingelserne i henhold til DBES, hvis det var født og var blevet opdrættet i Det Forenede Kongerige, og hvis en række betingelser var opfyldt på tidspunktet for slagtningen — bl.a. skulle dyret kunne identificeres, dets moder og den besætning, det stammede fra, skulle kunne spores; dyret skulle være over seks måneder, men under 30 måneder gammelt; dyrets moder skulle have levet i mindst seks måneder efter dyrets fødsel, ikke have udviklet BSE og ikke være mistænkt for at have pådraget sig denne sygdom. Hvis et dyr, der blev frembudt til slagtning, ikke opfyldte disse krav, skulle det automatisk afvises, og såfremt udførslen allerede havde fundet sted, skulle bestemmelsesstedets kompetente myndighed underrettes herom. Desuden skulle slagtningen af dyr, der opfyldte betingelserne, ske på slagterier, der ikke blev anvendt til slagtning af kvæg, som ikke opfyldte betingelserne. Datoen for indledningen af forsendelserne af disse produkter blev fastsat til den 1. august 1999 ved Kommissionens beslutning 1999/514/EF af 23. juli 1999 (EFT L 195, s. 42).

21 Beslutning 2000/418 indeholdt endelige bestemmelser om anvendelse af SRM og definerede de materialer fra kvæg, får og geder, som skulle fjernes og destrueres efter den 1. oktober 2000 efter en særlig fremgangsmåde, der skulle sikre, at BSE ikke kunne overføres. Denne beslutning forbød ligeledes at anvende knoglerne i hovedet og rygsøjlen fra disse dyr i visse tilfælde og anvendelse af visse slagtemetoder.

22 Mellem november og december 2000 skete der flere nye udbrud af BSE i en række medlemsstater. Den 22. november 2000 indtrådte det første tilfælde af kogalskab i Spanien. I november 2001 var der i Spanien 73 tilfælde af diagnosticerede BSE.

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

produktion af fødevarer. Desuden skulle medlemsstaterne forbyde, at forarbejdede animalske proteiner bestemt til fodring af husdyr blev afsat, handlet, importeret fra tredjelande og eksporteret til tredjelande, samt sørge for, at disse proteiner blev trukket tilbage fra markedet, fra distributionskanalerne og fra lagre på bedrifterne.

Retsforhandlinger og parternes påstande

24 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 7. december 2001 har sagsøgerne anlagt nærværende sag.

25 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 27. februar 2002 har Kommissionen i henhold til artikel 114 i Rettens procesreglement fremsat en formalitetsindsigelse. Ved Rettens kendelse (Femte Afdeling) af 27. juni 2002 blev formalitetsindsigelsen henskudt til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

26 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse har Retten stillet en række spørgsmål til Rådet og Kommissionen. De sagsøgte har efterkommet disse anmodninger inden for den fastsatte frist.

27 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål under det offentlige retsmøde den 15. februar 2006.

28 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— Det fastslås, at Rådet og Kommissionen har handlet retsstridigt og derfor er ansvarlige i henhold til artikel 288 EF for udbredelsen på Den Europæiske Unions område af BSE-krisen og følgelig for de i stævningen angivne tab.

— Rådet og Kommissionen dømmes solidarisk til at erstatte de formuetab, der er påført sagsøgerne, og som ansættes til 19 438 372,69 EUR, samt den ikke-økonomiske skade, som anslås til 15% af det førnævnte beløb, nemlig 2 915 755,80 EUR.

— Rådet og Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

29 Rådet og Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Under alle omstændigheder frifindes de sagsøgte.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

30 De sagsøgte, Rådet og Kommissionen, har påberåbt sig tre formalitetsindsigelser. Den første indsigelse er, at stævningen ikke opfylder kravene i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra a), og artikel 44, stk. 5, på grund af formmangler med hensyn til identifikationen af sagsøgerne. Den anden indsigelse er, at stævningen ikke er i overensstemmelse med procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), fordi de væsentlige, faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet er baseret på, ikke er præciseret. Den tredje indsigelse er manglende søgsmålsinteresse hos Unió de Pagesos og COAG.

Den første formalitetsindsigelse om formmangler med hensyn til identifikationen af sagsøgerne

Parternes argumenter

31 Kommissionen har for det første anført, at stævningen ikke angiver sagsøgernes adresse. I henhold til procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra a), og artikel 44, stk. 6, er denne mangel en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter og kan ikke afhjælpes.

32 Sagsøgerne har heroverfor anført, at deres adresser figurerer på de ark med beregninger, der er vedlagt stævningen som særskilt bilag. Under alle omstændigheder er identifikation af adressen ikke en væsentlig betingelse, der kan medføre, at sagen må afvises, og kan afhjælpes.

33 For det andet har de sagsøgte anført, at stævningen ikke korrekt identificerer de juridiske personer, der figurerer blandt sagsøgerne. Navnlig er der, i strid med hvad procesreglementets artikel 44, stk. 5, kræver, visse sagsøgende juridiske personer, der ikke har vedlagt deres vedtægter, og andre har ikke fremlagt bevis for, at advokatens fuldmagt er behørigt udstedt af den, der er beføjet hertil. Endelig har Rådet anført, at nogle sagsøgere ikke har fremlagt fuldmagter til de advokater, som har udformet stævningen.

34 Sagsøgerne har anført, at i henhold til procesreglementets artikel 44, stk. 5, litra a), er fremlæggelse af juridiske personers vedtægter blot ét af de mulige beviser for, at de består som juridiske personer, idet der også kan føres andre beviser. De originale fakturaer, der er vedlagt stævningen, og hvorpå der figurerer hver sagsøgers identitet, dennes skattemæssige identifikationsnummer og adresse, beviser ifølge sagsøgerne tilstrækkeligt, at de pågældende består som juridiske personer. Sagsøgerne har under alle omstændigheder som bilag til deres bemærkninger om formalitetsindsigelsen fremlagt bekræftede kopier af disse juridiske personers stiftelsesdokumenter og vedtægter. Med hensyn til den angiveligt manglende formskriftmæssigt udstedte fuldmagt for visse selskaber har sagsøgerne anført, at beviset for, at de personer, der har underskrevet fuldmagten, er bemyndigede hertil, i flere tilfælde findes i sagens akter, idet dette fremgår af de fremlagte stiftelsesdokumenter og selskabskontrakter. For de manglende selskaber har sagsøgerne under skriftvekslingen fremlagt bemyndigelse for den fuldmagt, som er udstedt til advokaterne af en repræsentant, der er beføjet hertil.

35 For det tredje har Kommissionen gjort gældende, at det i mangel af deres vedtægter ikke er muligt at verificere selskabets formål for nogle af de juridiske personer, der figurerer som sagsøgere. Under alle omstændigheder frembyder nogle af de sagsøgende juridiske personers firmanavne ingen åbenbar sammenhæng med opdrætningsvirksomhed. De selskaber, som ikke udøver virksomhed inden for produktion eller salg af oksekød, har imidlertid ingen søgsmålsinteresse i denne sag.

36 Sagsøgerne har gjort gældende, at procesreglementet ikke kræver, at en sagsøgers selskabsformål skal identificeres. Under alle omstændigheder fremgår det ubestrideligt af deres vedtægter, at alle de sagsøgende juridiske personer udøver virksomhed i tilknytning til landbrug. De har derfor godtgjort at have søgsmålsinteresse i denne sag.

Rettens bemærkninger

37 Hvad for det første angår argumentet om, at sagsøgernes adresser ikke er anført, bemærkes, at procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra a), bestemmer, at stævningen skal indeholde disses navne og adresser. Skønt sagsøgernes adresser i det foreliggende tilfælde ikke figurerer på selve stævningen, står det dog fast, at de figurerer i de dokumenter, der er vedlagt som bilag til denne. Desuden bemærkes, at sagsøgerne i bilaget til deres bemærkninger om formalitetsindsigelsen har fremlagt en liste over deres adresser. Denne indsigelse må følgelig forkastes.

38 For det andet bemærkes med hensyn til indsigelsen om, at de sagsøgende selskabers vedtægter ikke er fremlagt, at bemyndigelserne ikke er forskriftsmæssige, og at der ikke foreligger fuldmagter til advokaterne, at procesreglementets artikel 44, stk. 5, litra a) og b), bestemmer, at hvis sagsøgeren er en privatretlig juridisk person, skal stævningen være ledsaget af dels dennes vedtægter, en nyere udskrift af handelsregisteret, en nyere af selskabs- eller foreningsregisteret eller andet bevis for, at sagsøgeren består som juridisk person, dels bevis for, at advokatens fuldmagt er behørigt udstedt af den, der på den juridiske persons vegne er beføjet hertil. Artikel 44, stk. 6, bestemmer imidlertid, at hvis stævningen ikke opfylder de ovennævnte krav, kan sagsøgeren berigtige den efterfølgende ved at fremlægge de manglende dokumenter. Retten konstaterer, at sagsøgerne i dette tilfælde under sagens behandling har fremlagt de bemyndigelser, vedtægter og fuldmagter, som ikke oprindelig var blevet vedlagt stævningen. Denne indsigelse må følgelig forkastes.

39 For det tredje bemærkes med hensyn til indsigelsen om, at visse juridiske personer ikke har angivet deres selskabsformål, og at nogle af disses firmanavne ikke havde nogen åbenbar sammenhæng med aktiviteter inden for produktion og salg af oksekød, at procesreglementets artikel 44, stk. 5, blot kræver, at juridiske personer skal føre bevis for, at de består som juridiske personer. Under et erstatningssøgsmål afhænger en juridiske persons søgsmålsinteresse mindre af bestemmelser i dennes vedtægter angående dens selskabsformål end af den pågældende enheds reelle aktiviteter samt nærmere bestemt de tab, som den hævder at have lidt på grund af disse aktiviteter. I denne sag har sagsøgerne fremlagt fakturaer vedrørende deres aktiviteter inden for kvægopdræt for at godtgøre arten og omfanget af det tab, som hver af dem har lidt individuelt. Det er således blevet bevist, at de sagsøgende juridiske personer var aktive i denne sektor. Følgelig må denne indsigelse forkastes.

40 I betragtning af det anførte må denne formalitetsindsigelse forkastes.

Den anden formalitetsindsigelse om manglende præcisering af de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet er baseret på

Parternes argumenter

41 Kommissionen har henvist til, at i henhold til artikel 21 i statutten for Domstolen og artikel 44, stk. 1, litra c), i procesreglement skal enhver stævning indeholde søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. En stævning i et søgsmål om erstatning for tab forvoldt af en fællesskabsinstitution, som ikke giver nogen oplysninger om karakteren af den påståede skade eller redegør for, hvorledes den påståede skade kan være påført ved den sagsøgte institutions anfægtede adfærd, opfylder ikke disse krav (Rettens kendelse af 21.11.1996, sag T-53/96, Syndicat des producteurs de viande bovine mod Kommissionen, Sml. II, s. 1579, præmis 23).

42 I det foreliggende tilfælde fremstilles i stævningen ikke med den nødvendige klarhed de sagsøgte institutioners angiveligt ulovlige adfærd og heller ikke grunden til denne ulovlighed. Stævningen indeholder heller ingen angivelse af, af hvilke fællesskabsbestemmelser den handlingsforpligtelse for institutionerne skulle fremgå, som efter sagsøgernes opfattelse er tilsidesat. De sagsøgte er kort sagt uvidende om, hvilke ulovlige handlinger eller undladelser der gøres gældende over for dem, og er derfor ude af stand til at fremføre deres forsvar korrekt. Desuden er årsagsforbindelsen mellem den angiveligt ulovlige adfærd og det påberåbte tab heller ikke blevet fremstillet tilstrækkeligt præcist. Det er nemlig ikke i stævningen præciseret, hvilke fællesskabsforanstaltninger der skulle have fremkaldt udbruddet af BSE i Spanien, de produkter eller stoffer, hvis forhandling skulle have fremkaldt sygdommens udbrud eller ikke identificeret, og forholdet mellem salget af disse produkter og de fællesskabsbestemmelser, som har tilladt indførsel eller forhandling deraf, er ikke præciseret.

43 Sagsøgerne har anført, at stævningen gør det muligt at identificere sagsgenstanden og søgsmålsgrundene og de faktiske og retlige omstændigheder, som den er baseret på. Den indeholder således en oversigt over de handlinger og undladelser, som gøres gældende over for institutionerne, og som ifølge sagsøgerne har påført opdrætterne skade. Ligeledes er tabets faktiske eksistens behørigt bevist af de fremlagte fakturaer.

Rettens bemærkninger

44 I henhold til artikel 21 i statutten for Domstolen og procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), skal enhver stævning angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Såfremt et søgsmål skal kunne admitteres, er det af retssikkerhedshensyn og af hensyn til en god retspleje nødvendigt, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, i det mindste kortfattet, men dog konsekvent og forståeligt fremgår af selve stævningen (Rettens kendelse af 29.11.1993, sag T-56/92, Koelman mod Kommissionen, Sml. II, s. 1267, præmis 21, og af 14.5.1998, sag T-262/97, Goldstein mod Kommissionen, Sml. II, s. 2175, præmis 21). Det fremgår af fast retspraksis, at for at opfylde disse krav skal en stævning, hvori der nedlægges påstand om betaling af erstatning for

skade forvoldt af en fællesskabsinstitution, indeholde de elementer, der gør det muligt at identificere den adfærd, som sagsøgeren bebrejder institutionen, grundene til, at han antager, at der består en årsagsforbindelse mellem adfærden og de tab, han hævder at have lidt, samt karakteren og størrelsen af dette tab (Rettens dom af 18.9.1996, sag T-387/94, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 961, præmis 107, og kendelsen i sagen Syndicat des producteurs de viande bovine m.fl. mod Kommissionen, præmis 22).

45 I denne sag opfylder stævningen imidlertid de ovennævnte krav. For det første identificerer den de handlinger og undladelser, som gøres gældende over for de sagsøgte institutioner, samt de bestemmelser og principper, som disse skal have tilsidesat (jf. navnlig den sammenfattende oversigt i stævningens punkt 111 samt argumenterne i dennes punkt 131-154). For det andet indeholder stævningen en detaljeret fremstilling af karakteren og omfanget af det tab, som sagsøgerne hævder at have lidt, og for hver af disse en angivelse af dette tab (jf. navnlig punkt 1 og 55-103). Endelig har sagsøgerne for det tredje givet en fremstilling af grundene til, at de er af den opfattelse, at der er årsagsforbindelse mellem den adfærd, der bebrejdes Rådet og Kommissionen, og de tab, som sagsøgerne åbenbart har lidt (jf. navnlig stævningens punkt 183-200).

46 Følgelig må det konkluderes, at betingelserne i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), er opfyldt i dette tilfælde.

47 Følgelig må denne formalitetsindsigelse forkastes.

Den tredje formalitetsindsigelse om Unió de pagesos' og COAG's manglende søgsmålsinteresse

48 Rådet har anfægtet Unió de pagesos' og COAG's processuelle stilling, som består i at »støtte« sagsøgerne. I henhold til procesreglementet er den eneste måde, hvorpå en

person eller sammenslutning kan støtte sagsøgernes krav, ved en begæring om intervention. De to erhvervssammenslutninger har imidlertid ikke fremsat en sådan begæring. Kommissionen har for sit vedkommende anført, at den er uvidende om, hvilken betydning de vil tillægge Unió de pagesos' og COAG's intervention i denne sag. Den har under alle omstændigheder bestridt, at de to erhvervsorganisationer har søgsmålsinteresse, da de ikke har godtgjort, at de handler på deres medlemmers vegne.

49 Sagsøgerne har gjort gældende, at Unió de pagesos' og COAG's søgsmålsinteresse følger af de tab, som disse organisationer har lidt, og som udgøres af summen af alle de tab, som deres medlemmer har lidt, og af den ikke-økonomiske skade, som de personligt har lidt. Unió de pagesos og COAG søger ikke at opnå en økonomisk, men en ikke-økonomisk genopretning, navnlig den, der består i at få fastslået, at fællesskabsinstitutionerne har handlet utilstrækkeligt ved forvaltningen af BSE-krisen. Deres fremmøde har intet andet formål end at støtte deres medlemmer.

50 Under retsmødet har Unió de pagesos og COAG præciseret, at de havde til hensigt at deltage i nærværende sags behandling som intervenienter. Retten har henvist til, at i henhold til procesreglementets artikel 115 og 116, sammenholdt med artikel 40 i statutten for Domstolen, skal enhver person eller sammenslutning, som ønsker at intervenere i en tvist for Retten, fremsætte begæring om intervention ved særskilt dokument.

51 I denne sag har Unió de pagesos og COAG ikke opfyldt denne formalitet. Retten kan følgelig ikke anerkende dem som intervenienter under denne sags behandling.

52 Det skal i øvrigt bemærkes, at det kun kan anerkendes, at faglige sammenslutninger har søgsmålsinteresse i henhold til traktatens artikel 288 EF, såfremt de kan gøre

gældende, at de har en selvstændig interesse, som er adskilt fra deres medlemmers interesser, eller en ret til erstatning, som andre personer har overdraget til dem (Rettens dom af 30.9.1998, sag T-149/96, Goldiretti m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 3841, præmis 57; jf. i denne retning desuden 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 76 og 77).

53 I det foreliggende tilfælde har Unió de pagesos og COAG ikke gjort gældende, at der er overdraget dem rettigheder eller en udtrykkelig fuldmagt, der bemyndiger dem til at fremsætte et krav om erstatning for tab lidt af deres medlemmer. Desuden har disse organisationer præciseret, at de ikke ønsker at opnå økonomisk erstatning, men at det tab, som de har lidt, udgøres af summen af alle de tab, som deres tilsluttede har lidt, og af den ikke-økonomiske skade, som disse organisationer selv har lidt. De har imidlertid intet anført til støtte for disse sammenslutningers angivelige ikke-økonomiske skade.

54 Det følger heraf, at Unió de pagesos og COAG ikke har godtgjort, at de har søgsmålsinteresse i denne sag.

55 Følgelig må sagen afvises, for så vidt som den er anlagt af disse to landbrugsfaglige sammenslutninger.

Realiteten

Parternes argumenter

56 Sagsøgerne har gjort gældende, at betingelserne for, at der opstår en ret til erstatning på grundlag af fællesskabsinstitutionernes ansvar uden for kontraktforhold i henhold

til artikel 288 EF, nemlig at der foreligger en ulovlig handling eller adfærd, der kan tilregnes en fællesskabsinstitution, at der er et reelt tab og en årsagsforbindelse mellem den ulovlige handling og det påberåbte tab, er opfyldt i dette tilfælde. Sagsøgerne har anført, at Rådet og Kommissionen mellem 1990 og 2000 har vedtaget retsregler og foranstaltninger, der er utilstrækkelige, fejlagtige, uhensigtsmæssige og udstedt for sent til at imødegå BSE-sygdommen, og at disse institutioner derfor er ansvarlige for denne sygdoms udbredelse i flere medlemsstater, herunder Spanien, hvilket har forårsaget meget alvorlige tab for sagsøgerne, navnlig på grund af faldet i forbruget af oksekød og faldet i prisen på dette i dette land.

57 De sagsøgte institutioner har anført, at deres adfærd med hensyn til BSE aldrig har været ulovlig, og at der under alle omstændigheder ikke består nogen årsagsforbindelse mellem denne adfærd og det påberåbte tab.

1. Spørgsmålet, om Rådet og Kommissionen har udvist en ulovlig adfærd

58 Sagsøgerne har anført, at de sagsøgte institutioner har tilsidesat fællesskabsbestemmelserne om beskyttelse af dyrs sundhed og folkesundheden samt principperne om god forvaltningsskik, om beskyttelse af den berettigede forventning og om forsigtighed, som er højere retsregler til beskyttelse af private. De har også anført, at disse institutioners undladelser kan begrunde ansvar for Fællesskabet, såfremt institutionerne ikke har overholdt en i en fællesskabsretlig bestemmelse fastsat retlig forpligtelse til at handle (Rettens dom af 6.7.1995, sag T-572/93, Odigitria mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2025, præmis 35).

59 De sagsøgte institutioner har anført, at den ulovlige adfærd, som sagsøgerne foreholder dem, vedrører området for deres normative virksomhed, på hvilket

Fællesskabet kun undtagelsesvis kan pådrage sig ansvar (Domstolens dom af 4.10.1979, sag 238/78, Ireks-Arkady mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 2955, præmis 9), og når der er tale om en højere retsregel til beskyttelse af private (dommen i sagen Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, præmis 81). Når de har et vidt skøn ved udstedelsen af en normativ retsakt, kræves det endvidere, for at Fællesskabet kan pådrage sig ansvar, at der er tale kvalificeret overtrædelse, dvs. at den er åbenbar og grov (Domstolens dom af 25.5.1978, forenede sager 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209, præmis 6). Det kræves således, at den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser (Domstolens dom af 15.9.1982, sag 106/81, Kind mod EØF, Sml. s. 2885, præmis 12). Beviset for en sådan ulovlighed skal føres af sagsøgerne (Domstolens dom af 15.9.1994, sag C-146/91, KYDEP mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4199, præmis 43 og 44). Rådet og Kommissionen har imidlertid ikke begået nogen ulovlighed som led i bekæmpelsen af BSE.

— Tilsidesættelsen af fællesskabsbestemmelserne om beskyttelse af dyrs sundhed og folkesundheden

60 Sagsøgerne har gjort gældende, at Rådet og Kommissionen, da der udbrød BSE, havde tilstrækkelig hjemmel til at vedtage de nødvendige retlige foranstaltninger for at forhindre udbredelse af sygdommen. De har for det første henvist til kompetencerne vedrørende beskyttelse af dyrs sundhed, som er fastsat i artikel 32 ff. EF., og vedrørende den fælles landbrugspolitik samt til forordningerne om indførelse af fælles markedsordninger for svin og kvæg. Sagsøgerne har ligeledes henvist til EF-traktatens artikel 100 (nu artikel 94 EF), som er generel hjemmel til at udstede de direktiver, der er nødvendige for det fælles markeds funktion. Desuden pålægger direktiv 89/662 Kommissionen en forpligtelse til gennemførelse af de kontrolprogrammer, som de nationale myndigheder iværksætter, samt udførelse af tilsyn på stedet for at sikre disse kontrolforanstaltningers effektivitet. Sagsøgerne har for det andet påberåbt sig fællesskabskompetencerne med hensyn til folkesundheden, som udtrykkeligt er anerkendt i Maastricht-traktaten og udvidet ved

Amsterdam-traktaten (artikel 152 EF). Beskyttelsen heraf er et tvingende alment hensyn og skal tillægges større vægt end økonomiske betragtninger (Domstolens kendelse af 12.7.1996 R, sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 3903, præmis 91-93, og Domstolens dom af 17.7.1997, sag C-183/95, Affish, Sml. I, s. 4315, præmis 43 og 57).

61 Sagsøgerne har anført, at Kommissionen og Rådet har tilsidesat fællesskabsbestemmelserne om dyrs sundhed og om folkesundheden. Til støtte herfor har de henvist til beretningen fra undersøgelsesudvalget, hvori Parlamentet har konkluderet, at Rådet og Kommissionen har et ansvar i BSE-krisen. Hvad navnlig angår Kommissionen indeholder beretningen følgende kritikpunkter: De veterinære inspektionsrejser til Det Forenede Kongerige blev indstillet mellem 1990 og 1994; den manglende koordinering mellem de forskellige kompetente generaldirektorater; den manglende gennemsigtighed i Den Videnskabelige Veterinærkomités arbejde, idet dens BSE-undergruppe næsten altid havde et medlem af britisk nationalitet som formand og havde talrige videnskabsmænd af denne nationalitet blandt sine medlemmer; den omstændighed, at en korrekt gennemførelse af veterinærkontrollen ikke var garanteret, at de i direktiv 89/662 fastsatte forpligtelser ikke blev overholdt, og at de vedtagne bestemmelser om kød- og benmel var forsinkede og ineffektive. Sagsøgerne har præciseret, at søgsmålet er rettet mod Rådet og Kommissionen, fordi de kompetencer, der skulle udøves for at imødegå BSE-krisen, var delt mellem disse to institutioner. Den adfærd, der foreholdes Rådet, består navnlig i ikke at have gennemført hverken artikel 152, stk. 4, litra b) og c), EF eller bestemmelserne i direktiv 89/662, samt i vedtagelsen af beslutning 98/256, som ophævede det forbud mod forsendelse, der var pålagt Det Forenede Kongerige. Hvad angår Kommissionen foreholdes denne navnlig, at den ikke udøvet de kompetencer til gennemførelse, overvågning og kontrol, som er fastsat i direktiverne 89/662 og 90/425.

62 De sagsøgte institutioner har gjort gældende, at de altid har handlet strengt lovformeligt og beslutsomt inden for grænserne af deres respektive kompetencer og tilpasset deres handlinger til den disponible videnskabelige viden om dyresygdommen og til dens følger for folkesundheden og dyrs sundhed. De har anført, at de har et vidt skøn, såvel inden for den fælles landbrugspolitik som ved gennemførelsen af artikel 152 EF. Hvad nærmere angår bekæmpelsen af BSE er det anerkendt i

retspraksis, at institutionerne har et vidt skøn med hensyn til vedtagelsen af beskyttelsesforanstaltninger (Domstolens domme af 5.4.1998, sag C-157/96, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 2211, præmis 61 ff., og sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 37).

63 De sagsøgte institutioner har ligeledes gjort gældende, at deres »undladelser« kun kan begrunde ansvar for Fællesskabet, såfremt de ikke har overholdt en i en fællesskabsretlig bestemmelse fastsat retlig forpligtelse til at handle (Rettens dom af 6.12.2001, sag T-196/99, Area Cova m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 3597, præmis 84). Artikel 152, stk. 4, litra b) og c), EF fastsætter imidlertid blot Fællesskabets mål inden for folkesundheden uden at definere en lovbestemt handleforpligtelse. Ligeledes giver direktiverne 89/662 og 90/425 hovedsageligt medlemsstaterne ansvaret for veterinærkontrol og inspektion af animalske produkter (kendelsen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 53 og 54), idet Kommissionen kun tildeles overvågelsesbeføjelser. Ansvaret for den faktiske kontrol med anvendelsen af fællesskabslovgivningen påhviler medlemsstaterne, idet Kommissionens rolle i det væsentlige består i at undersøge, om de nationale myndigheder opfylder denne forpligtelse, som det fremhæves i den endelige konsoliderede beretning fra Parlamentets midlertidige undersøgelsesudvalg af 20. oktober 1999 (KOM(97) 509 endelig, s. 5) (bilag 2 til Kommissionens svarskrift).

64 Sagsøgerne har præciseret deres kritik af institutionernes adfærd nærmere ved at sondre mellem tre store perioder. Den første periode strakte sig fra opdagelsen af BSE i midten af 1980'erne til 1994, da Kommissionen ved at forbyde brug af mel af animalsk oprindelse for første gang konfronterede sygdommens årsager. Denne etape var karakteriseret ved fællesskabsinstitutionernes fejlagtige passivitet, såvel på lovgivningsplan som med hensyn til deres tilsyns- og kontrolforpligtelser. Den anden periode lå mellem 1994 og 1998 og var præget af en klart utilstrækkelig, forsinket og usammenhængende indsats fra Kommissionen og Rådet for at udrydde sygdommen, idet disse institutioner havde truffet foranstaltninger, der ofte var modstridende, og som ikke tog hensyn til de foreliggende videnskabelige udtalelser (stævningens bilag 7). Den tredje periode strakte sig fra 1998 til 2000 og var

karakteriseret af en passiv adfærd fra institutionernes side med færre kontroller og inspektioner, som gjorde det muligt, at der i massivt omfang opstod nye tilfælde i november 2000 (stævningens bilag 8).

65 Nærmere bestemt har sagsøgerne anført, at skønt Kommissionen allerede fra 1989 har haft kendskab til talrige udbrud af BSE i Det Forenede Kongerige samt til de betydelige risici for overførsel af denne sygdom, har fællesskabsinstitutionerne i flere år afholdt sig fra at træffe de nødvendige forholdsregler for at undgå udbredelsen heraf. Således var Fællesskabets lovgivningsaktivitet med hensyn til BSE praktisk talt suspenderet mellem 1990 og 1994, idet Rådet ikke har haft nogen drøftelse af denne sygdom. Sagsøgerne gør ligeledes gældende, at Kommissionen ikke har overholdt de overvågningskompetencer, som påhviler den i henhold til lovgivningen, navnlig at den ikke har truffet de beskyttelses- og kontrolforanstaltninger, der er fastsat ved direktiverne 89/662 og 90/425. Som det fremgår af undersøgelsesudvalgets beretning (stævningens bilag 5), havde Kommissionen endog indstillet sine veterinærkontrolbesøg i Det Forenede Kongerige i denne periode. Endelig viser flere interne notater affattet i 1990 inden for Kommissionen, at der kun blev foreslået en misinformationspolitik (stævningens bilag 3, s. 5, punkt C, afsnit 2 og 3).

66 Kommissionen har gjort gældende, at fællesskabsinstitutionerne ikke kan foreholdes manglende påpasselighed eller tilsidesættelse af lovbestemte handlingsforpligtelser, som skulle påhvile dem. Den har henvist til, at lovligheden af en retsakt skal bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt (Domstolens dom af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 7). Det må derfor vurderes, om de trufne foranstaltninger var formålstjenlige, på baggrund af den videnskabelige viden, der var til rådighed på det tidspunkt, hvor de blev truffet. Efter offentliggørelsen i februar 1989 af »Southwood-rapporten«, som redegjorde for de første tilfælde af BSE i Det Forenede Kongerige, anmodede fællesskabsinstitutionerne Den Videnskabelige Veterinærkomité og de videnskabelige kredse om at udtale sig om de forskellige problemer i tilknytning til sygdommen, og finansierede forskningen på dette område. Imidlertid havde de videnskabelige kredse længe været af den opfattelse, at det var ret usandsynligt, at sygdommen kunne overføres til mennesker.

Det var de oplysninger, der blev nævnt i meddelelsen fra SEAC den 20. marts 1996, som gjorde det nødvendigt at træffe de hasteforanstaltninger, der var genstand for beslutning 96/239.

67 Kommissionen har anført, at så længe muligheden for, at BSE kunne overføres til mennesker, blot var en videnskabelig hypotese, fandt den, at det var mest hensigtsmæssigt, at sektorens erhvervsdrivendes interesser og forbrugernes interesser blev forliget ved forbuddet mod at udføre levende kvæg på under seks måneder og en hel række produkter, der kunne overføre sygdommen, fra Det Forenede Kongerige. I øvrigt har Kommissionen anført, at skønt den på visse betingelser kunne foretage inspektionsrejser, var den ikke forpligtet hertil. Under alle omstændigheder blev der fra 1990 udført talrige inspektionsrejser i Det Forenede Kongerige.

68 Sagsøgerne har navnlig kritiseret forsinkelsen i fællesskabsinstitutionernes forbud mod at anvende kød- og benmel i husdyrfoder, og har anført, at disse efter sagsøgernes opfattelse var den væsentligste smittebærer ved overføring af sygdommen. De har anført, at Det Forenede Kongerige i 1989 forbød anvendelse af dette mel i dyrefoder, dog uden at forbyde fremstilling eller eksport heraf. Således steg salget af britisk kød- og benmel til andre medlemsstater fra 12 500 tons i 1988 til 25 000 tons i 1989. Imidlertid forbød Kommissionen først anvendelse af proteiner af pattedyr i foder til drøvtyggere i juli 1994 med beslutning 94/381. Denne forsinkelse forklarer ifølge sagsøgerne, at antallet af tilfælde af BSE faldt i Det Forenede Kongerige, men steg i de øvrige medlemsstater (stævningens bilag 9). Ydermere forbød denne beslutning kun anvendelse af afledte proteiner og væv af pattedyr, og kun i foder til drøvtyggere. Dette delvise forbud mod kød- og benmel viste sig senere at være årsagen til krydsinficeringer og således til sygdommens udbredelse. Et absolut forbud mod anvendelse af animalske proteiner i foder til husdyr blev først indført ved beslutning 2000/766.

69 Sagsøgerne har i øvrigt konstateret, at Parlamentet siden 1993 har krævet anvendelse af en bestemt fremgangsmåde for forarbejdning af animalsk affald hidrørende fra pattedyr for at garantere inaktivering af BSE-agens, men at der intet er blevet foretaget i denne henseende før beslutning 96/449, der trådte i kraft den 1. april 1997. Endelig har sagsøgerne anført, at fællesskabsinstitutionerne har reageret for sent på anbefalingerne fra Verdenssundhedsorganisationens (WHO) ekspertgruppes anbefalinger i april 1996 og Den Videnskabelige Veterinærkomités konklusioner i oktober 1996 om, at det var nødvendigt at eliminere SRM fra alle fødekæder. Ikrafttrædelsen af forbuddet mod anvendelse af enhver type SRM, der oprindelig blev indført ved beslutning 97/534, blev successivt forsinket af Kommissionen og af Rådet med næsten tre år, idet dette forbud først blev anvendt fra den 1. oktober 2000 ved beslutning 2000/418.

70 Kommissionen har anført, at sagsøgerne ikke har fremlagt nogen videnskabelig beretning, som er tidligere end den dato, da de pågældende foranstaltninger blev vedtaget, som viser, at disse var uhensigtsmæssige eller utilstrækkelige. Den har præciseret, at vedtagelsen af beslutning 94/381 var i overensstemmelse med Den Stående Veterinærkomités udtalelse, og har påpeget, at på dette tidspunkt blev proteiner udvundet af væv af drøvtyggere anset for at være den eneste potentielle kilde til BSE-agens, og at smitterisikoen derfor blev reduceret til et minimum, ved at de blev udelukket fra foder til drøvtyggere. Den har tilføjet, at beslutning 94/474 forbød udførsel fra Det Forenede Kongerige af kød- og benmel, som indeholdt proteiner af drøvtyggere, der ikke var fremstillet i overensstemmelse med de nye fællesskabsregler. Kommissionen har erkendt, at anvendelsen af bestemmelserne om behandling af kød- og benmel i medlemsstaterne i begyndelsen var utilfredsstillende, men har anført, at det var af denne grund, at den i 1997 indledte traktatbrudssager mod ti medlemsstater, herunder Spanien.

71 Sagsøgerne har ligeledes anført, at fællesskabsinstitutionernes handlinger har været usammenhængende og indbyrdes modstridende. Navnlig blev det udførselsforbud, der blev pålagt ved beslutning 96/239 for kvæg og kød- og benmel fra Det Forenede Kongerige, og som blev fundet nødvendigt, hensigtsmæssigt og ikke uforholdsmæssigt af Domstolen (kendelsen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen), straks lempet, idet der blev tilladt undtagelser, og det blev afløst af langt mindre strenge foranstaltninger. Således blev forbuddet mod forsendelse af flere produkter, f.eks. sæd, gelatine, talg og talgprodukter, ophævet ved beslutning 96/362.

Dernæst indebar beslutning 98/256 særdeles subtilt en ophævelse af forbuddet mod udførsel af kvægprodukter fra Det Forenede Kongerige, idet ordene »undlader Det Forenede Kongerige fra sit område at sende« i den gældende udgave blev erstattet med ordene »drager Det Forenede Kongerige omsorg for, at følgende ikke sendes fra dets område«, hvilken formulering har en lidet bindende karakter. På denne måde er ansvaret for overvågning af udførslen af kvægprodukter i 1998 blevet overført fra Kommissionen til Det Forenede Kongerige, hvilket er »at kaste ansvaret fra sig«. Endelig markerede vedtagelsen af beslutning 98/692 den sidste etape i den gradvise og betingede ophævelse af det udførselsforbud, der var pålagt Det Forenede Kongerige.

72 Kommissionen har fastholdt, at vedtagelsen af beslutning 96/362 var fuldt berettiget, navnlig på baggrund af Den Videnskabelige Veterinærkomités udtalelser af 9. og 18. april 1996. Med hensyn til beslutning 98/256 har de sagsøgte institutioner anført, at denne foranstaltning ikke ophævede forbuddet mod at udføre kvægprodukter fra Det Forenede Kongerige, men blot tillod udførsel af nogle produkter hidrørende fra Nordirland på strenge betingelser. Den redaktionelle ændring, som sagsøgerne har nævnt, er blot en sproglig forbedring, da det ikke er Det Forenede Kongerige, der »sender«, men personer, som har hjemsted dér, således at forbuddets omfang altså er det samme. De instanser, der har til opgave at anvende denne beslutning, og Kommissionens kontrolforpligtelser er også forblevet uændrede. Kommissionen har tilføjet, at beslutning 96/239 var en overgangsbeskyttelsesforanstaltning, og at det allerede var bestemt, at den skulle revideres. Endelig er spørgsmålet, om embargoen burde ophæves ud fra betragtninger vedrørende beskyttelse af menneskers sundhed, allerede blevet behandlet af Domstolen i dommen af 13. december 2001, Kommissionen mod Frankrig (sag C-1/00, Sml. I, s. 9989), som konkluderede, at Den Franske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser ved ikke at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme beslutning 98/256 og 1999/514.

73 Sagsøgerne har konkluderet, at Rådets og Kommissionens passivitet indebar, at der i november 2000 i massivt omfang opstod nye tilfælde af BSE. Sagsøgerne har herved præciseret, at BSE bredte sig, fordi der i flere medlemsstater (Spanien, Portugal, Frankrig) var dyr, der havde indtaget animalsk mel hidrørende fra Det Forenede Kongerige. Konsekvenserne af den alvorlige forbrugertillidskrise, som begyndte i

november og i december 2000 i flere medlemsstater, herunder Spanien, foranledigede til sidst Kommissionen og Rådet til at reagere og træffe passende foranstaltninger, herunder navnlig beslutning 2000/766. Kommissionen og Rådet reagerede med 12 års forsinkelse, siden Det Forenede Kongeriges forbud mod at anvende kødmel i foder til drøvtyggere, på krisens alvor og dens følger.

74 Kommissionen har anført, at i betragtning af det store antal særlige bestemmelser, der er vedtaget, kan det ikke foreholdes institutionerne, at de ikke har reageret over for sygdommen. Disse foranstaltninger har faktisk gjort det muligt at formindske og mildne krisen.

— Tilsidesættelsen af principperne om god forvaltningsskik og om beskyttelse af den berettigede forventning og forsigtighedsprincippet

75 Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat princippet om god forvaltningsskik. Ved at udvise en uforklarlig mangel på omhu har Kommissionen nemlig tilsidesat sin pligt til agtpågivenhed, og ved at se bort fra hensynet til folkesundheden til fordel for beskyttelsen af Det Forenede Kongeriges økonomiske interesser har den undladt at opfylde sin pligt til en passende afvejning af de involverede interesser. Princippet om god forvaltningsskik krævede bl.a. af fællesskabsinstitutionerne, at de tog hensyn til de følger, som en lempelse af de tidligere indførte foranstaltninger til kontrol af BSE kunne have inden for kvægopdræt (jf. hertil Rettens dom af 19.3.1997, sag T-73/95, Oliveira mod Kommissionen, Sml. II, s. 381, præmis 32), hvilket de ikke har gjort.

76 De sagsøgte institutioner har anført, at princippet om god forvaltningsskik er blevet nøje overholdt i denne sag. Når fællesskabslovgiver ved fastlæggelsen af en ordning skal vurdere dennes fremtidige virkninger, og disse ikke kan forudses med

nøjagtighed, kan det af fællesskabslovgiver udøvede skøn kun tilsidesættes, såfremt det er åbenbart fejlagtigt, når henses til de oplysninger, som fællesskabslovgiver rådede over på tidspunktet for ordningens vedtagelse (Domstolens dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14, og af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 90). I dette tilfælde har sagsøgerne imidlertid blot i generelle vendinger udtrykt deres uenighed i fællesskabsinstitutionernes afvejning af de involverede interesser, uden for så vidt at bevise, at de relevante bestemmelser, da de blev vedtaget, var åbenbart fejlagtige (jf. hertil dommen i sagen KYDEP mod Rådet og Kommissionen, præmis 47).

77 For det andet har sagsøgerne hævdet, at Kommissionen har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ved i 1998 at vedtage en ophævelse af den embargo, der blev indført i 1996 på produkter med oprindelse i Det Forenede Kongerige. Denne embargo skabte en berettiget forventning i sektoren for opdræt om, at det samme kontrolniveau ville blive opretholdt fremover. Hvis de erhvervsdrivende således ikke havde haft tillid til fællesskabsinstitutionernes kontrol af situationen, ville de have indført en række særlige præventive foranstaltninger for at undgå, at krisen påvirkede dem direkte.

78 De sagsøgte institutioner har hertil anført, at de erhvervsdrivende ikke kan have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn (Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 33). Ligeledes forudsætter begrebet berettiget forventning, at der hos den pågældende forligger forventninger, som fællesskabsadministrationen har givet anledning til ved afgivelse af præcise løfter (Rettens kendelse af 11.3.1996, sag T-195/95, Guérin automobiles mod Kommissionen, Sml. II, s. 171, præmis 20). Sagsøgerne har imidlertid ikke fremført noget bevis for, at institutionerne har givet dem sådanne løfter, og desuden angives det klart i beslutning 96/239, at den er midlertidig og en overgangsforanstaltning. Det er under alle omstændigheder åbenbart, at institutionerne ikke kunne garantere, at sygdommen ikke nåede spansk område, og endnu mindre give dem præcise løfter herom.

79 For det tredje har sagsøgerne anført, at Kommissionen og Rådet har tilsidesat forsigtighedsprincippets krav, navnlig fordi de ikke har truffet strengere kontrolforanstaltninger. I det foreliggende tilfælde blev der nemlig først truffet passende foranstaltninger i 2000, skønt de risici, der er forbundet med BSE, har været videnskabeligt bevist siden udgangen af 1980'erne for dyrs sundhed og siden 1996 for menneskers sundhed. Selv om Kommissionen og Rådet kunne have antaget, at risikoen ikke var fuldt ud godtgjort, skulle de under alle omstændigheder have truffet langt strengere beskyttelsesforanstaltninger efter på passende måde at have vurderet samtlige risici, og endog gået ud over de foreliggende videnskabelige informationer.

80 De sagsøgte institutioner har anført, at deres styring af BSE-krisen aldrig har været i strid med forsigtighedsprincippet. De har fastholdt, at foranstaltninger baseret på dette princip skal stå i rimeligt forhold til det tilstræbte beskyttelsesniveau — uden dog »at ville nå en risiko på nul« — samt være ikke-diskriminatoriske, indbyrdes sammenhængende og baseret på en undersøgelse af de potentielle fordele og ulemper ved at handle eller ikke at handle. Domstolen og Retten har, når de har udtalt sig om anvendelsen af dette princip i sager vedrørende gyldigheden af beslutning 96/239, påpeget, at når der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for personers sundhed, må institutionerne kunne træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har (dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 99, og Rettens dom af 16.7.1998, sag T-199/96, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. II, s. 2805, præmis 66). Forsigtighedsprincippet indebærer dog ikke, at fællesskabsinstitutionerne er forpligtet til at følge enhver videnskabelig opfattelse uden nogen mulighed for at udøve et skøn. De foranstaltninger, der er truffet for at styre BSE-krisen, er dog altid blevet tilpasset de bestående risici i overensstemmelse med det skøn, som fællesskabsinstitutionerne har udøvet.

2. Spørgsmålet, om der foreligger en skade

81 Sagsøgerne har påberåbt sig, at der dels foreligger en økonomisk skade, dels en ikke-økonomisk skade.

82 De har for det første gjort gældende, at de har lidt et direkte, reelt og sikkert formuetab på grund af BSE-krisens frembrud i Spanien, såvel på grund af forøgelsen af deres omkostninger (damnum emergens) som på grund af tab af indtægter, som de ville have opnået, hvis krisen ikke var indtrådt (lucrum cessans). Den lidte skade udgør et tab, der er helt uforudsigeligt og går ud over grænserne for de normale økonomiske risici, som er forbundet med erhvervsvirksomhed i den pågældende sektor (Domstolens dom af 26.6.1990, sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477, præmis 28). Sagsøgerne har baseret beregningen af tabets størrelse på tre kriterier. For det første har de anført, at frembruddet af det første BSE-tilfælde i Spanien fremkaldte et fald mellem 25 og 47% af forbruget af oksekød i dette land (stævningens bilag 22), hvilket medførte et fald på indtil 70% af antallet af slagtninger. For det andet har de anført, at nævnte fald i forbruget medførte et betydeligt fald i prisen på oksekød i Spanien, som faldt fra 484 spanske pesetas (ESP) pr. kg i 2000 til 331 ESP pr. kg i løbet af de fem første måneder af 2001 (bilag 24). For det tredje har sagsøgerne identificeret »parallelle« tab, herunder bl.a. følgende: forlænget hold af kvæg på stald ud over den normale opfedningscyklys, prisstigning på foder (som følge af forbuddet mod brug af mel af animalsk oprindelse), omkostninger til udtagning af SRM og tab i tilknytning til værditabet på markedet af kroppe, hvor rygsøjlen var udtaget, og endelig bortskaffelse, transport og destruktion af kroppe som følge af de af Kommissionen trufne foranstaltninger. Den samlede størrelse af sagsøgernes økonomiske tab andrager, uden at tage hensyn til disse »parallelle« tab, 19 438 372,69 EUR.

83 Rådet har henvist til, at Fællesskabets ansvar forudsætter, at det angivelige tab går ud over grænserne for de normale økonomiske risici, som er forbundet med virksomhed i den pågældende sektor (dommen i sagen Ireks-Arklady mod Rådet og Kommissionen, præmis 11). Det er Rådets opfattelse, at den foreslåede beregningsmåde ikke giver mulighed for at godtgøre, at sagsøgerne har lidt noget tab, eller for at vurdere omfanget af disse skader for hver enkelt erhvervsdrivendes vedkommende. Rådet har ligeledes anført, at Fællesskabet og medlemsstaterne har truffet betydelige foranstaltninger til afhjælpning af opdrætternes indtægtstab, og at disse fordele skal tages i betragtning ved beregningen af den angivelige skades størrelse (Domstolens dom af 18.5.1993, sag C-220/91 P, Kommissionen mod Stahlwerke Peine-Salzgitter, Sml. I, s. 2393, præmis 57). Kommissionen har for sit vedkommende anført, at i betragtning af, at beregningen af det påberåbte økonomiske tab er kompliceret, skal fastsættelsen heraf i givet fald være genstand

for en senere undersøgelse under en ny fase i sagens behandling. Under alle omstændigheder har den anført, at en betydelig del af de angivelige »parallelle tab« ikke kan erstattes, fordi de netop er blevet forårsaget af foranstaltninger, der havde til formål at udrydde sygdommen, og som sagsøgerne havde ønsket indført.

84 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at BSE-krisen har påført dem et ikke-økonomisk tab. For det første har institutionernes ulovlige adfærd og den sociale uro, som krisen fremkaldte, bevirket et tab af forbrugernes tillid til opdrætterne og til de øvrige erhvervsdrivende i sektoren, som har skadet erhvervets omdømme. For det andet har dette klima givet sig udslag i en uvished om opdrætternes erhvervsmæssige fremtid. Desuden har institutionernes manglende eller utilstrækkelige handlen også medført, at sagsøgerne har mistet tillid til de organisationer, som repræsenterer og varetager deres interesser. For det tredje har sagsøgerne lidt under forstyrrelser i forbindelse med en følelse af afmagt, uro, ængstelse og uvished. Sagsøgerne har beregnet den ikke-økonomiske skades størrelse til 15% af det individuelle krav på basis af prisfaldet, eller i alt 2 915 755,80 EUR.

85 Rådet har anført, at sagsøgerne på ingen måde har konkretiseret den ikke-økonomiske skade, som angiveligt er lidt, og at de har fastsat dens størrelse vilkårligt og uberettiget. Kommissionen har anført, at opdræt er en økonomisk virksomhed, inden for hvilken de erhvervsdrivende risikerer at lide tab, og at de angivelige angreb på sagsøgernes faglige omdømme og deres psykiske lidelser på ingen måde er blevet bevist.

3. Spørgsmålet, om der foreligger årsagssammenhæng

86 Sagsøgerne har gjort gældende, at betingelsen om årsagssammenhæng mellem den ulovlige adfærd, der gøres gældende, og det angivelige tab, er opfyldt i dette tilfælde.

De har anført, at såfremt Kommissionen og Rådet havde truffet de nødvendige foranstaltninger til at undgå sygdommens udbrud, ville de tab, som opdrætterne har lidt, være blevet undgået. Disse institutionernes dårlige styring har ifølge sagsøgerne forhindret en gennemførelse af en bedre kontrol med de agenser, der er ansvarlige for udbredelsen af sygdommen ud over dette geografiske område, hvor den har vist sig, og er følgelig den direkte årsag til krisen.

87 Sagsøgerne har anført, at det er videnskabeligt bevist, at kød- og benmel har været smittebærer ved overførsel af BSE. Kommissionen og Rådet har imidlertid først truffet passende foranstaltninger i denne forbindelse i december 2000 ved vedtagelsen af beslutning 2000/766, som indeholder et absolut forbud mod brug af forarbejdede animalske proteiner i foder til husdyr. Efter at disse foranstaltninger var truffet, har krisen ikke gentaget sig.

88 I øvrigt har sagsøgerne anført, at sygdommens udbredelse i Spanien i slutningen af 2000 har sin direkte årsag i beslutning 98/256, som ophævede den i 1996 indførte embargo mod kvæg, kød og mel af animalsk oprindelse fra Det Forenede Kongerige. Denne for tidlige ophævelse af embargoen muliggjorde udbredelse af BSE til importlandene. Sagsøgerne har herved anført, at mens dens gennemsnitlige inkubationstid for sygdommen er på fire til fem år, har videnskabelige undersøgelser godtgjort, at den minimale inkubationstid var på ca. 22 måneder. De første tilfælde i Spanien udbrød to år efter embargoens ophævelse.

89 Sagsøgerne har ligeledes anført, at de faktiske omstændigheder i denne sag er forskellige fra omstændighederne i den sag, som gav anledning til dommen i sagen Coldiretti m.fl. mod Rådet og Kommissionen, hvor Retten forkastede sagsøgerens påstand med den begrundelse, at faldet i forbruget af oksekød i 1996 måtte tilskrives offentliggørelsen af oplysninger om, at BSE kunne overføres til mennesker. I dette tilfælde styrtdykkede forbruget af oksekød i Spanien i 2000, uden at det skyldtes nogen populærvidenskabelig publikation. Årsagen til denne krise var massive udbrud af nye tilfælde af BSE, hvoraf de første tilfælde var i Spanien i 2000. Hvis den spanske forbruger nemlig havde vidst, at sygdommen var begrænset til Det Forenede

Kongeriges område, ville han ikke have ophørt med at forbruge oksekød. Pressen kan ikke anses for ansvarlig for spongiform encephalopati- krisen i Spanien, blot fordi den har gengivet den. I sagen Coldiretti m.fl. mod Rådet og Kommissionen, der gav anledning til ovennævnte dom, bemærkede Retten i øvrigt, at det ikke var godtgjort, at opdrætterne, selv hvis de begærede foranstaltninger blev truffet, ikke alligevel ville have lidt et tab som følge af markedets sammenbrud. I denne sag er de foranstaltninger, hvis manglende vedtagelse kritiseres, imidlertid netop dem, som Rådet traf den 4. december 2000, altså kun 14 dage efter udbruddet af de første tilfælde af BSE i Spanien, dvs. det absolutte forbud mod kød- og benmel i foder til husdyr.

90 Endelig har sagsøgerne anført, at undersøgelsesudvalgets beretning (stævningens bilag 3) bekræfter, at Kommissionen og Rådet er ansvarlige for den krise, der er fremkaldt ved udbredelsen af BSE i medlemsstaterne. Skønt denne beretning er affattet i 1997, kan dens konklusioner overføres til den foreliggende situation, da de bestemmelser, som de sagsøgte institutioner har udstedt efter 1997, ikke, i hvert fald indtil december 2000, fulgte de anbefalinger, der fremsættes i denne beretning.

91 De sagsøgte institutioner har anført, at sagsøgerne ikke har bevist, at der er en direkte årsagsforbindelse mellem de ulovligheder, der gøres gældende, og det påberåbte tab.

92 Rådet har erkendt, at den videnskabelige viden om BSE tyder på, at sygdommens overførsel hovedsagelig er sket ved fodring med kød- og benmel, der indeholder smitstoffet. Det har dog fremhævet, at medlemsstaterne siden juli 1994 i henhold til beslutning 94/381 har været forpligtet til at forbyde brug af proteiner udvundet af væv af pattedyr i foder til drøvtyggere.

93 Kommissionen har anført, at som det fremgår af dens beretning af 20. oktober 1997 (jf. præmis 64 ovenfor) (bilag 2 til Kommissionens svarskrift, indledende bemærkninger og s. 72), har flere medlemsstater, herunder Spanien, gjort sig skyldige i uregelmæssigheder ved anvendelsen af de foranstaltninger, de har truffet med hensyn til BSE, og den besluttede derfor den 26. juni 1997 at indlede en traktatbrudssag mod ti stater. Desuden må der også tages hensyn til et eventuelt ansvar hos de britiske producenter af kød- og benmel og Det Forenede Kongerige for sygdommens udbredelse til kontinentet.

94 De sagsøgte institutioner har ydermere gjort gældende, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at en tidligere indgriben fra deres side eller udstedelsen af andre foranstaltninger havde kunnet afværge udbruddet af det første tilfælde af BSE i Spanien. I betragtning af længden af BSE's inkubationsperiode samt de overtrædelser, der er begået af medlemsstaterne, har de sagsøgte institutioner konkluderet, at selv en tidligere og mere drastisk indgriben fra fællesskabsinstitutionernes side ikke nødvendigvis ville have afværget sygdommens udbredelse. Desuden er der intet, der tyder på, at såfremt der var blevet truffet andre foranstaltninger, ville priserne ikke være faldet på grund af oplysninger fra andre lande.

95 De sagsøgte institutioner mener i øvrigt, at den udløsende faktor for de spanske forbrugeres reaktioner var disses opfattelse af risikoen. Den alarmerende mediekampagne, der blev udløst ved udbruddet af det første tilfælde af BSE i Spanien (stævningens bilag 1), fremkaldte således en vis panik blandt forbrugerne. Vedtagelsen af nye forbudsbestemmelser i december 2000, den omstændighed, at der ikke var tilfælde af Creutzfeldt-Jakobs sygdommen hos mennesker i Spanien, eller BSE's begrænsede virkning i dette land i forhold til andre medlemsstater kunne derfor ikke have mindsket denne tillidskrise hos den spanske forbruger.

96 Endelig har Rådet bestridt, at undersøgelsesudvalgets beretning har nogen bevisværdi i denne sag. For det første blev denne beretning vedtaget mere end et år før vedtagelsen af beslutning 98/256. For det andet indeholder dette dokument intet om det mulige juridiske ansvar, men indeholder alene en række anbefalinger og vurderinger af politisk art.

Rettens bemærkninger

97 Det fremgår af fast retspraksis, at flere betingelser skal være opfyldt for, at Fællesskabet kan pådrage sig ansvar for sine organers retsstridige adfærd i henhold til artikel 288, stk. 2, EF, nemlig at den adfærd, som bebrejdes institutionen, er retsstridig, at der er indtrådt et økonomisk tab, og at der er årsagsforbindelse mellem den adfærd, der gøres gældende, og det påberåbte tab (Domstolens dom af 29.9.1982, sag 26/81, Oleifici Mediterranei mod EØF, Sml. s. 3057, præmis 16, og Rettens dom af 11.7.1996, sag T-175/94, International Procurement Services mod Kommissionen, Sml. II, s. 729, præmis 44, af 16.10.1996, sag T-336/94, Efisol mod Kommissionen, Sml. II, s. 1343, præmis 30, og af 11.7.1997, sag T-267/94, Oleifici Italiani mod Kommissionen, Sml. II, s. 1239, præmis 20).

98 Med hensyn til den første betingelse kræver retspraksis, at det er godtgjort, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder (Domstolens dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 42). Med hensyn til kravet om, at overtrædelsen skal være tilstrækkeligt kvalificeret, er det afgørende kriterium for, at dette kan antages at være opfyldt, at der er tale om en åbenbar og grov overtrædelse fra den pågældende fællesskabsinstitutions side af grænserne for dennes skøn. Såfremt denne institution har et stærkt begrænset eller intet skøn, kan selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse (Domstolens dom af 10.12.2002, sag C-312/00 P, Kommissionen mod Camar og Tico, Sml. I, s. 11355, præmis 54, og Rettens dom af 12.7.2001, forenede sager T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 og T-225/99, Comafrica og Dole Fresh Fruit Europe mod Kommissionen, Sml. II, s. 1975, præmis 134).

99 Så snart en af disse betingelser ikke er opfyldt, må sagsøgte frifindes i det hele, uden at det er nødvendigt at undersøge, om de øvrige betingelser er opfyldt (dommen i sagen KYDEP mod Rådet og Kommissionen, præmis 19 og 81, og Rettens dom af 20.2.2002, sag T-170/00, Förde-Reederei mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 515, præmis 37).

100 I denne sag må det først undersøges, om der foreligger en årsagsforbindelse mellem de sagsøgte institutioners angiveligt retsstridige adfærd og det tab, som sagsøgerne påberåber sig.

101 Ifølge fast retspraksis er der en årsagsforbindelse efter artikel 288, stk. 2, EF, når der er en sikker og direkte årsagsforbindelse mellem den fejl, der er begået af den pågældende institution, og det tab, der påberåbes, hvilken sammenhæng sagsøgerne skal bevise (Domstolens dom af 30.1.1992, forenede sager C-363/88 og C-364/88, Finsider m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 359, præmis 25, og dommen i sagen Coldiretti m.fl. mod Rådet og Kommissionen, præmis 101).

102 I denne sag består de retsstridige forhold, som sagsøgerne har påberåbt sig, i det væsentlige af, at der er vedtaget bestemmelser og foranstaltninger, der er utilstrækkelige, fejlagtige, uhensigtsmæssige eller vedtaget for sent til at imødegå sygdommen BSE. Sagsøgerne gør således gældende, at de sagsøgte institutioner ikke har opfyldt deres tilsyns- og kontrolforpligtelser inden for dyrs sundhed og folkesundheden, navnlig ved for det første ikke at iværksætte bestemmelserne i artikel 152, stk. 4, litra b) og c), EF; for det andet ved ikke at træffe de beskyttelsesforanstaltninger, der er fastsat i direktiv 89/662 og 90/425, og for det tredje ved ikke at kontrollere, at myndighederne i medlemsstaterne, navnlig myndighederne i Det Forenede Kongerige, overholdt fællesskabsbestemmelserne. Nærmere bestemt har sagsøgerne gjort gældende, at fællesskabsinstitutionerne for det første alt for sent forbød brug af kød- og benmel i foder til husdyr, samt at de ikke i tide har fastsat passende fremgangsmåder for forarbejdning af animalsk affald for at garantere, at BSE-agenser gøres inaktive; for det andet ved først meget sent at forbyde brug af specificerede risikomateriale og for det tredje ved alt for tidligt at have ophævet den i 1996 indførte embargo mod kvæg, oksekød og kød- og benmel fra Det Forenede Kongerige.

103 Sagsøgerne har anført, at denne angivelige mangelfulde styring af BSE-krisen fra Rådets og Kommissionens side har forhindret, at BSE kunne begrænses til Det Forenede Kongeriges område, hvor den var udbrudt, og har gjort det muligt for

sygdommen at brede sig til flere lande i Europas kontinentale del, herunder Spanien. Udbruddet af BSE i dette land fremkaldte meget betydelige økonomiske tab for sagsøgerne, navnlig på grund af faldet i forbruget af oksekød og dets pris, hvilket ligeledes har påført dem ikke-økonomisk skade. Ifølge sagsøgerne er de sagsøgte institutioners angiveligt fejlagtige handlinger og passivitet den direkte årsag til de tab, der påberåbes under denne sag.

104 Rådet og Kommissionen har hertil anført, at sagsøgerne ikke har bevist, at der her foreligger en direkte årsagsforbindelse mellem denne angiveligt retsstridige adfærd og de påberåbte tab. Institutionerne har navnlig bestridt, at deres handlinger og undladelser skulle kunne anses for at have fremkaldt udbruddet af BSE i Spanien. De har anført, at det ikke er godtgjort, at en tidligere indgriben fra deres side eller vedtagelse af andre foranstaltninger kunne have afværget udbruddet af det første tilfælde af BSE i dette land. De sagsøgte institutioner har i øvrigt gjort gældende, at forbrugertillidskrisen, som var årsagen til faldet i priserne på og forbruget af oksekød på det spanske marked, under alle omstændigheder i virkeligheden var fremkaldt af den alarmerende mediedækning af udbruddet af de første tilfælde af BSE i Spanien.

105 Det må straks fastslås, at faldet i forbruget og priserne på markedet for oksekød i Spanien skete efter udbruddet den 22. november 2000 af det første tilfælde af BSE i dette land, som blev efterfulgt af opdagelsen, mellem november 2000 og november 2001, af mere end 70 tilfælde af BSE på spansk område.

106 Det er ikke bestridt, at de spanske forbrugere på dette tidspunkt allerede i flere år havde været klar over, både at der var kogalskab i kvægbesætningerne i Det Forenede Kongerige og andre europæiske stater — herunder nabolandene Frankrig og Portugal — og at der var risiko for, at denne sygdom kunne overføres til mennesker, og at den var dødelig. I modsætning til situationen i sagen Coldiretti m.fl. mod Rådet og Kommissionen, der gav anledning til ovennævnte dom, hvor faldet på markedet skete på grund af offentliggørelsen af SEAC's meddelelse af

20. marts 1996, hvori det blev nævnt, at BSE-sygdommen muligvis kunne overføres til mennesker (jf. præmis 113 i dommen i sagen Coldiretti m.fl. mod Rådet og Kommissionen), blev det sammenbrud i efterspørgslen, der var oprindelsen til de påberåbte tab, således i dette tilfælde ikke fremkaldt af virkningerne på den offentlige mening af udbredelsen af videnskabelige eller populærvidenskabelige oplysninger om de risici, som BSE frembød for menneskers sundhed.

107 I det foreliggende tilfælde var den forbrugertillidskrise, som medførte faldet i forbruget af oksekød i Spanien, direkte forårsaget af, at der i dette land blev opdaget kalve, som var smittet med BSE-sygdommen. I modsætning til, hvad de sagsøgte institutioner tilsyneladende hævder, er det således selve den omstændighed, at der udbrød BSE i Spanien, der fremkaldte utryghed hos de spanske forbrugere, og ikke de spanske mediers angiveligt »alarmerende« behandling af oplysninger. Det er nemlig ikke muligt i dette tilfælde ved afgørelsen af, om der er årsagsforbindelse, at adskille den omstændighed, at sygdommen udbrød i Spanien, fra mediernes dækning heraf, uanset hvor alarmerende den måtte være.

108 Såfremt sammenbruddet i det spanske marked for oksekød blev fremkaldt af, at BSE-sygdommen nåede til Spanien, kan Fællesskabet således kun pådrage sig ansvar for de tab, som sagsøgerne har lidt som følge heraf, såfremt Rådets og Kommissionens angiveligt retsstridige handlinger og undladelser er den direkte årsag til sygdommens udbrud i dette land, og følgelig kun på den betingelse, at sygdommen, såfremt de foranstaltninger, som sagsøgerne foreholder disse institutioner ikke at have truffet, var blevet truffet, sandsynligvis ikke ville være nået til Spanien.

109 Det må følgelig dernæst undersøges, om sagsøgerne har fremført beviser eller indicier, der kan godtgøre, at de angiveligt culpøse handlinger og undladelser, som foreholdes de sagsøgte institutioner, kan anses for at være en sikker og direkte årsag til, at BSE nåede til Spanien.

1. Den angivelige forsinkelse i forbuddet mod at anvende kød- og benmel og i fastsættelse af passende fremgangsmåder for forarbejdning af animalsk affald

110 Sagsøgerne har anført, at den BSE-krise, som ramte Spanien, ikke ville være opstået, såfremt de sagsøgte institutioner allerede i 1990 havde vedtaget et absolut forbud mod at anvende mel af animalsk oprindelse i husdyrfoder. Et sådant forbud indførtes imidlertid først ved beslutning 2000/766, der trådte i kraft den 1. januar 2001. Sagsøgerne har ligeledes gjort gældende, at de sagsøgte institutioner for sent har fastsat passende fremgangsmåder for forarbejdning af animalsk affald hidrørende fra pattedyr. De passende fremgangsmåder blev først fastsat ved vedtagelsen af beslutning 96/449, der trådte i kraft den 1. april 1997.

111 Det bemærkes straks, at selv om den nøjagtige årsag til BSE tilsyneladende ikke er fuldt ud kendt, tyder det videnskabelige arbejde, der er udført vedrørende denne sygdom, på — bortset fra et begrænset antal tilfælde (under 10%), der er fremkaldt ved maternel overførsel — at BSE meget sandsynligt skyldes fodring med kød- og benmel, der indeholder det infektiøse agens (Revisionsrettens særberetning nr. 14/2001, punkt 6 og 29). Som det anføres i beslutning 94/381, antages det, at oprindelsen til BSE hos kvæg antages at være drøvtyggerprotein, der indeholdt scrapiae-agenset og senere BSE-agenset, som ikke var blevet tilstrækkeligt behandlet til at inaktivere de infektiøse agenser (første betragtning). Det følger heraf, at det for at bekæmpe denne sygdoms udbredelse navnlig var nødvendigt at forhindre, at væv, der kunne indeholde BSE-agenset, blev indført i den animalske fødekæde.

112 Det må derfor undersøges, hvilke foranstaltninger de sagsøgte institutioner har truffet på dette område, nemlig vedrørende anvendelse af kød- og benmel og fastsættelse af fremgangsmåder for forarbejdning af animalsk affald. Der må her sondres mellem to etaper i disse institutioners handlinger: en første etape, som går fra opdagelsen af BSE-sygdommen i Det Forenede Kongerige i 1986 indtil Kommissionens vedtagelse den 27. juni 1994 af beslutning 94/381, som i hele

Fællesskabet forbød anvendelse af proteiner hidrørende fra pattedyr i foder til drøvtyggere, og en anden etape, der går fra vedtagelsen af den nævnte beslutning indtil indførelsen den 4. december 2000 af et absolut forbud mod at anvende forarbejdet animalske proteiner i husdyrfoder, som blev indført ved beslutning 2000/766.

— De sagsøgte institutioners handlinger før juni 1994

113 De sagsøgte institutioner synes oprindeligt at have antaget, at BSE var et dyresundhedsproblem, der i det væsentlige var begrænset til Det Forenede Kongeriges område, hvor denne sygdom var blevet påvist for første gang i 1986. Fra 1989 traf de således en første række foranstaltninger, som havde til formål at undgå udbredelse af BSE til andre medlemsstater, bl.a. ved at indføre visse restriktioner for samhandelen inden for Fællesskabet med kvæg fra Det Forenede Kongerige (jf. bl.a. beslutning 89/469, 90/59 og 90/261). Dernæst blev der ved beslutning 90/200 indført foranstaltninger, der skulle begrænse samhandelen inden for Fællesskabet mellem Det Forenede Kongerige og de øvrige medlemsstater med visse væv og organer (hjerne, rygmarv, tonsiller, brisler, milt og indvolde) fra kvæg, der var mere end seks måneder gammelt ved slagtningen, og det blev ligeledes forbudt at forsende andre former for væv og organer, som ikke var bestemt til konsum. Ved beslutning 92/290 blev det pålagt alle medlemsstater at overvåge, at der ikke blev sendt embryoner af kvæg til andre medlemsstater, som stammede fra hundyr, i hvilke der på afsendelsestidspunktet forelå mistanke om eller bekræftelse på BSE. For Det Forenede Kongeriges vedkommende forbød denne beslutning at udføre embryoner, der stammede fra dyr, som var født inden den 18. juli 1988.

114 Det må følgelig fastslås, at skønt myndighederne i Det Forenede Kongerige fra juli 1988 havde forbudt på deres område at fodre drøvtyggere med kød- og benmel, der indeholdt proteiner hidrørende fra drøvtyggere, vedtog de sagsøgte institutioner i første omgang ikke lignende foranstaltninger på fællesskabsplan. Som det er blevet fremført, forbød de nemlig først i juni 1994 anvendelse af proteiner hidrørende fra

pattedyr i foder til drøvtyggere i hele Fællesskabet med vedtagelsen af beslutning 94/381. Ligeledes blev eksport af kød- og benmel fra Det Forenede Kongerige til de øvrige medlemsstater først udtrykkeligt forbudt i 1996 ved beslutning 96/239.

115 Ganske vist var sygdommens karakteristika og nærmere bestemt årsagerne til dens overførsel på dette tidspunkt endnu ikke fuldt ud kendt. Ligeledes bemærkes, at forekomsten af BSE i andre lande end Det Forenede Kongerige — og i langt mindre grad Irland — før 1994 var stærkt begrænset. Mellem 1988 og 1994 blev BSE nemlig på Europas fastlandsområde kun påvist i Tyskland (fire tilfælde), i Danmark (et tilfælde), i Frankrig (ti tilfælde), i Italien (to tilfælde) og i Portugal (18 tilfælde). Desuden svarede flere af disse tilfælde til kalve, der var indført til disse lande (Revisionsrettens særberetning nr. 14/2001, illustration nr. 4).

116 Det står dog fast, at Kommissionen allerede i 1989 anså BSE for en »ny alvorlig smitsom sygdom, der [kunne] udgøre en fare for kvæg i [...] medlemsstater« (jf. anden betragtning til beslutning 89/469). Det bemærkes ligeledes, at de fællesskabsforanstaltninger, der blev vedtaget mellem 1989 og 1992, og som pålagde restriktioner for samhandelen med produkter fra Det Forenede Kongerige, navnlig vedrørte dyr født i dette land før juli 1988, eller dyr født før indførelsen i Det Forenede Kongerige af forbuddet mod at fodre drøvtyggere med kød- og benmel indeholdende proteiner af drøvtyggere (jf. navnlig artikel 1 i beslutning 89/469, artikel 2, stk. 2, i beslutning 90/200 og artikel 2, stk. 1 og 2, i beslutning 92/290). Det bemærkes således, at det anføres i beslutning 90/59, at »kvæg, der er ført uden for Det Forenede Kongerige, og som blev indført til Det Forenede Kongerige efter den 18. juli 1988, har dog ikke været udsat for den sygdomsfremkaldende faktor gennem smittede foderstoffer« (femte betragtning til beslutning 90/59).

117 Det forekommer altså, at de sagsøgte institutioner i 1990 allerede, i hvert fald i et vist omfang, var klar over såvel den risiko, som BSE frembød for kvægbesætningerne i medlemsstaterne, som den mulige årsagsforbindelse mellem overførelsen af denne sygdom og fortæring af inficerede kød- og benmel af drøvtyggere. Det kan derfor

antages, at det ville have været hensigtsmæssigt af disse institutioner før juni 1994 at indføre særlige foranstaltninger vedrørende anvendelse af sådant mel, bl.a. på grundlag af artikel 9, stk. 3 og 4, i direktiv 89/662 og artikel 10, stk. 3 og 4, i direktiv 90/425.

118 Under alle omstændigheder kan det ikke konkluderes, at vedtagelsen af sådanne foranstaltninger, selv på dette indledende trin, nødvendigvis havde gjort det muligt at forhindre udbredelsen af BSE på kontinentet, nærmere bestemt, at denne sygdom nåede til Spanien i 2000. Det må nemlig fastslås, at syv medlemsstater mellem 1989 og 1990 indførte forbud mod anvendelse af proteiner udvundet af væv af pattedyr i foder til drøvtyggere. I flere af disse stater lykkedes det imidlertid ikke ved disse bestemmelser at forhindre, at BSE nåede deres områder. Således blev der f.eks. i Den Franske Republik, som forbød anvendelse af proteiner af pattedyr i kvægfoder i juni 1990, registreret 328 tilfælde af BSE mellem 1991 og maj 2001, hvoraf alle undtagen et svarede til kvæg født i dette land. Ligeledes blev der i Irland, som forbød at fordre drøvtyggere med proteiner af drøvtyggere i august 1989, registreret 651 tilfælde mellem 1989 og maj 2001, heraf størstedelen før 1996, og alle efter denne dato var heller ikke importerede dyr. Endelig forbød Kongeriget Nederlandene ligeledes anvendelse af proteiner af drøvtyggere i foder til drøvtyggere i august 1989; imidlertid udbrød der 16 tilfælde af BSE i dette land mellem 1997 og maj 2001, som alle ramte ikke-importeret kvæg (Revisionsrettens beretning nr. 14/2001, punkt 29, fodnote nr. 1 på s. 14 og illustration nr. 4).

119 Det må ydermere konstateres, at Kongeriget Spanien i mangel af fællesskabsbestemmelser herom kunne indføre nationale bestemmelser om forbud mod fodring af drøvtyggere med kød- og benmel, der indeholdt proteiner af drøvtyggere på sit område, hvilket flere medlemsstater som nævnt har gjort. Da sygdommen først indtraf i dette land i 2000, kunne de spanske myndigheder ganske vist før denne dato antage, at disse foranstaltninger ikke nødvendigvis var påkrævet. Det står dog fast, at BSE ret tidligt bredte sig til Spaniens nabolande (nemlig i 1990 til Portugal og i 1991 til Frankrig), og at de spanske myndigheder følgelig før 1994 kunne anse det for hensigtsmæssigt at indføre særlige bestemmelser om anvendelse af kød- og benmel på deres område.

— De sagsøgte institutioners handlinger mellem juni 1994 og december 2000

120 Fra 1994 indførte de sagsøgte institutioner gradvis en strategi, som specielt havde til formål i hele Fællesskabet at forhindre, at væv, der kunne indeholde BSE-agens, blev indført i den animalske fødekæde. Denne strategi bestod dels i bestemmelser, der skulle formindske risikoen for smitte ved behandlingen af animalsk affald, dels et foderforbud, der skulle sikre, at såfremt disse ordninger for behandling af affald svigtede, blev kvæget ikke udsat for BSE-smitstoffet gennem foderet.

121 Blandt disse foranstaltninger skal fremhæves beslutning 94/381, som i hele Fællesskabet forbød anvendelse af proteiner hidrørende fra pattedyr i foder til drøvtyggere. Som det fremgår af den nævnte beslutning (fjerde betragtning), havde Kommissionen, efter at have foretaget en detaljeret undersøgelse af situationen sammen med Den Videnskabelige Veterinærkomité, konkluderet, at protein af drøvtyggervæv var den eneste signifikante potentielle kilde til spongiform encephalopati-agenser, som modtagelige arter har adgang til, og at udelukkelse af sådant protein fra foderet til disse arter derfor ville minimere muligheden for infektion. Da det er vanskeligt at sondre mellem forarbejdet protein af henholdsvis drøvtyggere og andre arter pattedyr, forbød Kommissionen under alle omstændigheder anvendelse af proteiner af alle arter af pattedyr i foder til drøvtyggere, dog med mulighed for fra tilfælde til tilfælde at tillade anvendelse af ordninger, der gør det muligt at skelne mellem proteiner af drøvtyggere og proteiner fra ikke-drøvtyggere (femte og sjette betragtning til beslutning 94/381).

122 Sagsøgerne har anført, at disse bestemmelser var utilstrækkelige, navnlig da beslutning 94/381 kun forbød proteiner hidrørende fra pattedyr i foder til drøvtyggere, og ikke i foder til andre husdyr, navnlig svin og fjerkræ. Ifølge sagsøgerne viste det sig senere, at dette delvise forbud var årsagen til kryds-kontaminationer og dermed til udbredelsen af BSE.

123 Det bemærkes hertil, at som det anføres i en udtalelse fra Den Videnskabelige Styringskomité af 27. og 28. november 2000 (tredje betragtning til beslutning 2000/766) samt i Revisionsrettens særberetning nr. 14/2001 (punkt 29, 30, 32 og 33), viste det sig faktisk senere, at anvendelse af kød- og benmel fra pattedyr i foder til andre husdyr end drøvtyggere frembød en risiko for smitte med hensyn til foder til drøvtyggere. Denne risiko for »krydskontamination« indtrådte på såvel på kød- og benmelsfabrikker som på opdrætningsbedrifter.

124 Som sagsøgerne har anført, blev det absolutte forbud mod anvendelse af animalske proteiner i foder til alle husdyr imidlertid først indført i hele Fællesskabet med beslutning 2000/766, der trådte i kraft den 1. januar 2001. Det bemærkes under alle omstændigheder, at vedtagelsen af denne beslutning 2000/766 var blevet nødvendiggjort af de systematiske fejl i gennemførelsen af EF-bestemmelserne om kød- og benmel i flere medlemsstater (fjerde til sjette betragtning til beslutning 2000/766).

125 Som det nemlig fremgår af Revisionsrettens særberetning nr. 14/2001 (punkt 31), tolererede størstedelen af medlemsstaterne (heriblandt Kongeriget Spanien) et vist kontamineringsniveau, skønt der ifølge fællesskabsbestemmelserne ikke bestod nogen tolerancemargen. Ligeledes fremgik det af kontrolbesøg foretaget mellem 1998 og 2000 af Kommissionens Levnedsmiddel- og Veterinærkontor, at der var fejl i kontrollen med samhandelen med dette mel i de fleste medlemsstater.

126 Ud over medlemsstaternes undladelser med hensyn til gennemførelsen af det nævnte foderforbud tyede Levnedsmiddel- og Veterinærkontorets inspektioner på, at foderindustrien — herunder udsmeltningsvirksomheder og foderstoffabrikker — ikke gjorde nok for at forhindre kontaminering af kvægfoder med kød- og benmel, og at foder med kød- og benmel ikke altid var mærket korrekt (således f.eks. i

Spanien). Disse mangler var medvirkende til, at landbrugerne uden at vide det gav deres kvæg foder, som kunne indeholde BSE-agens (Revisionsrettens særberetning nr. 14/2001, punkt 33).

127 Desuden bemærkes, at Kommissionen siden 1989 efterhånden har fastsat, hvilke udsmeltningsmetoder der skulle anvendes for at reducere BSE-smittefaren i inficeret animalsk affald, som forarbejdes til kød- og benmel til anvendelse i foder til andre husdyr end drøvtyggere. I øvrigt har Kommissionen fastsat bestemmelser, der sikrer kontrol med og godkendelse af udsmeltningsanlæg og foderproducenter.

128 Således forbød beslutning 94/382 visse fremgangsmåder for forarbejdning af affald af drøvtyggere, der som resultat af en videnskabelig undersøgelse havde vist sig ikke effektivt at inaktivere BSE-agenser (syvende betragtning til beslutningen). De mindstenormer, der blev fastsat ved denne beslutning, blev udtrykkeligt betegnet som foreløbige, og det var allerede forudset, at de senere måtte ændres på baggrund af fremtidige videnskabelige oplysninger for at sikre, at alle godkendte processer medfører tilfredsstillende inaktivering af agenserne. Efter gennemførelsen af nye undersøgelser konkluderede Kommissionen nemlig, at kun et af de afprøvede systemer fuldt ud kunne inaktivere scrapiaeagenset i kød- og benmel, nemlig anvendelse af varme i batchforarbejdningssystem ved en temperatur på mindst 133° C i mindst 20 minutter ved et tryk på tre bar, anvendt som den eneste forarbejdning eller som sterilisationsfase før eller efter forarbejdning (femte og syvende betragtning til beslutning 96/449). Derfor blev der ved beslutning 96/449 med virkning fra den 1. april 1997 indført mindsteparametre for forarbejdning af animalsk affald med henblik på inaktivering af BSE-agenser ved at pålægge medlemsstaterne en forpligtelse til ikke at tillade fremgangsmåder, der ikke var i overensstemmelse med disse parametre (artikel 2 i og bilaget til beslutning 96/449/EF). Skønt sagsøgerne har foreholdt de sagsøgte institutioner ikke tidligere at have vedtaget den fremgangsmåde for behandling af animalsk affald, der er fastsat ved beslutning 96/449, og har henvist til, at Parlamentet havde krævet den anvendt i

1993, har de dog ikke fremført nogen omstændighed, der i betragtning af den videnskabelige viden på det pågældende tidspunkt kan godtgøre, at de tidligere bestemmelser, navnlig bestemmelserne i beslutning 94/382, på det tidspunkt, da de blev udstedt, måtte anses for klart utilstrækkelige eller fejlagtige.

129 Desuden bemærkes, at beslutning 94/474 forbød eksport fra Det Forenede Kongerige af alt materiale og alle produkter, der var omfattet af beslutning 94/382, og som var produceret før den 1. januar 1995 [artikel 3, stk. 1, litra a)]. Dernæst indførtes der ved beslutning 96/239 et absolut forbud mod forsendelse fra Det Forenede Kongeriges område af kød- og benmel fra pattedyr samt produkter, der er fremstillet af kvæg slagtet i Det Forenede Kongerige, og som kan indgå i levnedsmidler eller foder (artikel 1). Endelig forbød Kommissionen ved beslutning 97/735 i hele Fællesskabet forsendelse til andre medlemsstater eller til tredjelande af forarbejdet affald fra pattedyr, som ikke var forarbejdet i overensstemmelse med de parametre, der var fastsat ved beslutning 96/449. Desuden pålagde den medlemsstaterne at sørge for, at sådant affald ikke kunne indgå i fødekæden som foder (artikel 1, stk. 1 og 2).

130 Endelig bemærkes desuden, som Revisionsretten har nævnt i sin særberetning nr. 14/2001 (punkt 28), at Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret under sine inspektioner i de fleste medlemsstater — herunder Spanien — havde konstateret problemer i form af en forsinket gennemførelse af fællesskabsreglerne om udsmeltningsmetoder og foder samt vanskeligheder med hensyn til procedurerne for kontrol og godkendelse af udsmeltningsanlæg og med kontrollen af, at de foreskrevne forarbejdningsnormer overholdes.

— Konklusion

131 På baggrund af det anførte må det konkluderes, at de sagsøgte institutioners styring af de problemer, der er knyttet til anvendelse af kød- og benmel i foder til husdyr,

herunder navnlig drøvtyggere, og til forarbejdning af animalsk affald, ikke kan anses for en sikker og direkte årsag til udbruddet af BSE i Spanien. Det er nemlig ikke godtgjort, at såfremt disse institutioner havde vedtaget de foranstaltninger tidligere, som de vedtog senere, ville BSE-sygdommen under ingen omstændigheder være nået dette land. I denne forbindelse bemærkes ligeledes, at den omstændighed, at flere af de foranstaltninger, som blev vedtaget af de sagsøgte institutioner, angiveligt var ineffektive, i vidt omfang skyldtes, at de blev anvendt ukorrekt og fejlagtigt af medlemsstaternes myndigheder og af de private erhvervsdrivende.

2. Den angivelige forsinkelse med forbuddet mod brug af SRM

132 Sagsøgerne gør gældende, at fællesskabsinstitutionerne først har reageret for sent på WHO's ekspertgruppes anbefalinger fra april 1996 og Den Videnskabelige Veterinærkomités konklusioner fra oktober 1996 om, at det var nødvendigt at eliminere SRM fra alle fødekæder. De har navnlig anført, at ikrafttrædelsen af forbuddet mod anvendelsen af enhver type SRM — som ifølge beslutning 97/435 skulle ske den 1. januar 1998 — i flere omgange blev forsinket af Kommissionen og Rådet med næsten tre år, nemlig indtil den 1. oktober 2000.

133 Det må fastslås, at Kommissionens forslag, som netop havde til formål at udelukke SRM fra menneskers og dyrs fødekæder, som sagsøgerne har anført, blev vedtaget og gennemført med forsinkelse.

134 Det bemærkes under alle omstændigheder, at de sagsøgte institutioner, før beslutning 97/534 blev vedtaget, havde vedtaget bestemmelser på dette område. Således har navnlig beslutning 90/200 forbudt afsendelse fra Det Forenede Kongerige af materialer som hjerne, rygmarv, brisler, tonsiller, milt og indvolde fra

kvæg, der er mere end seks måneder gammelt ved slagtningen [artikel 2, stk. 1, litra a)]. Ligeledes må de bestemmelser tages i betragtning, som de sagsøgte institutioner har vedtaget om anvendelse af kød- og benmel i foder til drøvtyggere, samt de ovennævnte bestemmelser om behandling af affald af animalsk oprindelse.

135 Desuden bemærkes, at før ikrafttrædelsen af beslutning 2000/418, som endeligt fastsatte bestemmelser om anvendelse af SRM i hele Fællesskabet, havde flere medlemsstater allerede vedtaget nationale bestemmelser, som udelukkede SRM fra fødekæderne. Det drejede sig bl.a. om Kongeriget Belgien, Den Franske Republik, Irland, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Den Portugisiske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland. Kongeriget Spanien og Den Italienske Republik udelukkede for deres vedkommende SRM hidrørende fra dyr med oprindelse i lande, der var ramt af BSE (Revisionsrettens særberetning nr. 14/2001, note nr. 4, nederst på s. 13).

136 Det bemærkes navnlig, at Kongeriget Spanien den 4. juli 1996 forbød adgang til sit område for visse organer og risikomaterialer fra kvæg hidrørende fra Frankrig, Irland, Portugal og Schweiz, og bestemte, at de skulle destrueres, når der var tale om kvæg slagtet i Spanien hidrørende fra disse lande. Blandt de produkter, der var ramt af dette forbud, var hjerne, rygmarv, tonsiller, brisler, milt og indvolde. Den 9. oktober 1996 blev denne foranstaltning udvidet til visse organer af får og geder med oprindelse i de nævnte lande og i Det Forenede Kongerige, idet sidstnævnte ikke var optaget på den oprindelige liste på grund af de foranstaltninger, der var fastsat ved beslutning 96/239.

137 Under disse omstændigheder må det konkluderes, at den forsinkelse, som sagsøgerne bebrejder de sagsøgte institutioner med hensyn til forbuddet mod SRM i hele Fællesskabet, ikke kan anses for en afgørende årsag til udbruddet af BSE i Spanien i 2000. Det er ikke godtgjort, at såfremt disse institutioner tidligere havde truffet de foranstaltninger, som de traf senere, ville BSE under alle omstændigheder ikke være nået til dette land.

3. Den angiveligt for tidlige ophævelse af den embargo, der var indført for kvæg, oksekød og kød- og benmel fra Det Forenede Kongerige

138 Sagsøgerne har gjort gældende, at den embargo, der blev indført ved beslutning 96/239 for britisk kvæg, kvægprodukter og mel, var nødvendig og hensigtsmæssig for at forhindre udbredelse af BSE, og har anført, at de sagsøgte institutioner med urette og for tidligt straks har lempet denne embargo. Således blev forbuddet mod afsendelse af produkter som sæd, gelatine og talg ophævet ved beslutning 96/362. For det andet ophævede beslutning 98/256 fra den 1. juni 1998 forbuddet mod udførsel af kvæg, kød og mel af animalsk oprindelse fra Det Forenede Kongerige. Endelig markerede vedtagelsen af beslutning 98/692 den sidste etape i denne gradvise ophævelse af den embargo, der var pålagt dette land. Ifølge sagsøgerne er den direkte årsag til udbredelsen af sygdommen i Spanien i slutningen af 2000 denne for tidlige ophævelse af embargoen, navnlig vedtagelsen af beslutning 98/256.

139 Det bemærkes, at Kommissionen den 27. marts 1996 vedtog beslutning 96/239, der som en overgangsforanstaltning forbød forsendelse af alt kvæg og alt kød af kvæg eller produkter, der var fremstillet af kvæg, sæd og embryoner fra kvæg samt kød- og benmel fra pattedyr fra Det Forenede Kongerigets område til andre medlemsstater og til tredjelande (artikel 1 i beslutning 96/239/EF). Denne embargo var hovedsageligt begrundet med den usikkerhed, der havde vist sig med hensyn til risikoen for overførsel af BSE til mennesker, som havde skabt store bekymringer hos forbrugerne, og blev indført, efter at flere medlemsstater og tredjelande havde besluttet at udstede forbud mod, at der på deres område blev indført levende kvæg og oksekød fra Det Forenede Kongerige (tredje og femte betragtning til beslutning 96/239/EF).

140 Som sagsøgerne har anført, ophævede beslutning 96/362 derefter forbuddet mod fra Det Forenede Kongerige at udføre sæd af kvæg og andre produkter som gelatine, dikalciumfosfat, aminosyrer og peptider, talg og talgprodukter, bl.a. på betingelse af, at de var blevet fremstillet efter de i bilaget til denne beslutning beskrevne metoder i anlæg under officiel veterinærkontrol (artikel 1, nr. 1, og bilaget). Som angivet i

præamblen til denne beslutning, havde Kommissionen forud hørt de kompetente videnskabelige udvalg for at sikre sig, at disse produkter blev anset for sikre for dyrs sundhed (navnlig syvende og tolvte betragtning). Sagsøgerne har imidlertid på ingen måde underbygget deres udtalelser eller fremført noget indicium, der kan forklare, hvorfor forsendelse af disse produkter fra Det Forenede Kongerige kunne have nogen indflydelse på udbruddet af BSE i Spanien.

141 Med hensyn til vedtagelsen af beslutning 98/256, som afløste beslutning 96/239, må det straks fastslås, at i modsætning til, hvad sagsøgerne hævder, har den hverken medført en ophævelse af restriktionerne på forsendelse fra Det Forenede Kongerige af kvæg, mel af animalsk oprindelse og kød, eller indført ændringer i Det Forenede Kongerigets myndigheders og de sagsøgte institutioners respektive kontrolbeføjelser. Denne beslutning har kun lempet forbuddet mod udførsel fra Nordirland af fersk udbenet kød, hakket kød og tilberedt kød og kødprodukter hidrørende fra dyr, der var født og opdrættet i Nordirland, hidrørende fra besætninger, og som er certificerede som frie for BSE og slagtet i Nordirland på slagterier, der udelukkende anvendes til dette formål (artikel 6 i beslutning 98/256). Bortset fra denne meget begrænsede undtagelse opretholdt beslutning 98/256 forbuddet mod at udføre levende kvæg og kvægembryoner, kødmel, benmel og kød- og benmel fra pattedyr samt kød og produkter, der kan indgå i fødekæden (levnedsmidler og foder) hidrørende fra kvæg, der er slagtet i Det Forenede Kongerige (artikel 1 og 3 i beslutning 98/256). Ligeledes var kød- og benmel fremstillet i Nordirland udelukket fra denne delvise undtagelse fra forbuddet mod at udføre produkter fra Det Forenede Kongerige [jf. artikel 6, stk. 1, litra c), i beslutning 98/256, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, litra a), nr. ii), i Rådets direktiv 77/99/EØF af 21.12.1976 om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med kødprodukter inden for Fællesskabet (EFT L 26, s. 85)].

142 Det følger heraf, at de foranstaltninger, der blev indført ved beslutning 98/256, ikke har kunnet fremkalde udbruddet af tilfælde af BSE i Spanien, da de hverken tillod forsendelse fra Det Forenede Kongerige af kød- og benmel eller levende kvæg. Navnlig kan den mulighed, der blev givet ved beslutning 98/256, for at forhandle fersk udbenet kød, hakket kød eller kødprodukter hidrørende fra Nordirland, ikke

være årsag til udbruddet af BSE i den spanske kvægbestand, fordi disse produkter navnlig er beregnet til konsum og ikke indtages af drøvtyggere.

143 Hvad endelig angår beslutning 98/692 bemærkes, at denne lempede forbuddet mod udførsel fra Det Forenede Kongerige af fersk udbenet kød, hakket kød og tilberedt kød, kødprodukter og foder til kødædende husdyr fra kvæg, som var født og opdrættet i Det Forenede Kongerige, og som var slagtet i Det Forenede Kongerige på slagterier, der ikke blev anvendt til slagtning af kvæg, og som ikke opfyldte betingelserne (artikel 1 om ændring af artikel 6 i beslutning 98/256). For det første var den lempelse af embargoen, der blev indført ved denne beslutning, med hensyn til den type produkter, hvis forsendelse blev tilladt, heller ikke af en sådan art, at den kunne fremkalde udbredelsen af BSE uden for Det Forenede Kongerige. For det andet bemærkes, at den gennemsnitlige inkubationstid for BSE er fire til fem år (stævningens bilag 2, s. 47 og 48). Sagsøgerne har ikke bestridt dette (jf. stævningen, punkt 188 og 189), men har anført, at den mindste inkubationstid for denne sygdom er på 22 måneder. Selv hvis denne mindsteperiode på 22 måneder imidlertid accepteres, må det nødvendigvis konkluderes, at da datoen for påbegyndelsen af de afsendelser, der blev tilladt ved beslutning 98/692, blev fastsat til den 1. august 1999 (artikel 1 i beslutning 1999/514), kunne denne delvise ophævelse af embargoen under alle omstændigheder ikke fremkalde sygdommens udbrud i den spanske kvægbestand i november 2000.

144 I betragtning af det anførte må det konkluderes, at de ulovligheder, som sagsøgerne foreholder de sagsøgte institutioner med hensyn til den gradvise ophævelse af den embargo, der blev pålagt i 1996 for produkter hidrørende fra Det Forenede Kongerige, ikke kan anses for at være en afgørende årsag til, at BSE nåede Spanien.

4. De sagsøgte institutioners angiveligt manglende opfyldelse af deres tilsyns- og kontrolforpligtelser på området for dyrs sundhed og folkesundheden

145 Ud over de angivelige ulovligheder, der er gennemgået ovenfor, har sagsøgerne rettet en generel kritik mod de sagsøgte institutioners handlinger i hele perioden fra 1990

til 2000, idet de navnlig finder, at disse ikke har opfyldt deres tilsyns- og kontrolforpligtelser. Sagsøgerne gør navnlig gældende, at de sagsøgte institutioner ikke har anvendt bestemmelserne i artikel 152, stk. 4, litra b) og c), EF — der giver mulighed for at vedtage foranstaltninger på veterinær- og plantesundhedsområdet og tilskyndelsesforanstaltninger med henblik på beskyttelse og forbedring af folkesundheden — at de ikke har truffet de beskyttelsesforanstaltninger, der er omhandlet i direktiv 89/662 og 90/425, og at de ikke har kontrolleret, at medlemsstaternes myndigheder, navnlig myndighederne i Det Forenede Kongerige, har overholdt fællesskabsbestemmelserne.

146 Det må imidlertid konstateres, at sagsøgerne ikke præcist har identificeret, hvilke handlinger og undladelser ud over dem, der tidligere er gennemgået, der skulle udgøre en ulovlig adfærd fra de sagsøgte institutioners side. Sagsøgerne har så meget desto mindre underbygget deres udtalelser om, hvad der var den konkrete årsagssammenhæng mellem disse angivelige uregelmæssigheder og udbruddet af BSE-sygdommen i Spanien i 2000.

147 Sagsøgerne har således blot henvist til undersøgelsesudvalgets beretning (stævningens bilag 3), som efter deres opfattelse bekræfter, at Rådet og Kommissionen er ansvarlige for den krise, der blev fremkaldt ved udbredelsen af BSE i medlemsstaterne. Det bemærkes, at denne beretning konkluderede, at der var tale om fejl og forsømmelser fra de sagsøgte institutioners side af BSE-krisen mellem 1990 og 1994, og tillagde dem ansvar herfor. Der anføres navnlig, at Rådet forholdt sig passivt i denne periode (beretningens s. 18-21). Med hensyn til Kommissionen anfører undersøgelsesudvalget bl.a., at den gav forvaltningen af markedet fortrinsstilling til skade for folkesundheden, at den indstillede de veterinære inspektionsrejser til Det Forenede Kongerige mellem juni 1990 og maj 1994, at den forsøgte at bagatellisere problematikken, og at den endog førte en misinformationspolitik, og at den havde lovgivet forsinket og ineffektivt om problemerne i forbindelse med kød- og benmel. I denne beretning påpeges der også mangler i Kommissionens tjenestegrenes funktion og koordination (beretningen, s. 21-36). Endelig kritiserer beretningen også Den Videnskabelige Veterinærkomités og Den Stående Veterinærkomités funktion (beretningen, s. 15, 16, 20 og 25).

148 Under alle omstændigheder bemærkes, at undersøgelsesudvalgets beretning konkluderer, at det største ansvar i BSE-krisen lå hos Det Forenede Kongeriges regering, som havde tilladt ændringen af den metode til fremstilling af kød- og benmel, som lå til grund for inficeringen af den engelske kvægbestand, og som efter 1988 ikke havde garanteret, at forbuddet mod at fodre drøvtyggere med sådant mel blev håndhævet effektivt, eller senere at de fælles veterinærbestemmelser om BSE blev anvendt korrekt. Beretningen kritiserer også stærkt den optræden, der blev udvist af medproducenter og forarbejdere af animalsk affald i Det Forenede Kongerige, som ifølge rapporten fremstillede et mangelfuldt produkt og så bort fra de bestående risici for inficering (beretningen, s. 6 og 7, punkt 2; s. 11 og 12, punkt 8 og 9).

149 Endelig bemærkes, at undersøgelsesudvalgets beretning blev affattet i løbet af 1996 og vedtaget i februar 1997, næsten fire år før udbruddet af BSE i Spanien. I modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, kan denne beretnings konklusioner imidlertid ikke let fremskrives til den foreliggende situation. Skønt sagsøgerne har anført, at de sagsøgte institutioner indtil 2000 ikke har fulgt anbefalingerne i denne beretning, skal det bemærkes, at Parlamentets midlertidige undersøgelsesudvalg, der skulle opfølge anbefalingerne vedrørende BSE, fastslog, at »Kommissionen, helt eller delvis [havde] gennemført størstedelen af anbefalingerne fra undersøgelsesudvalget for BSE eller [havde] forpligtet sig til at overholde de præcise frister for gennemførelsen deraf« (stævningens bilag 20, s. 594, punkt 4).

150 Følgelig finder Retten, at henvisningen til denne beretnings konklusioner ikke under nærværende sag er tilstrækkelig til at godtgøre, at der er en direkte årsagsforbindelse mellem de handlinger og undladelser, som foreholdes de sagsøgte institutioner, og udbredelsen af BSE til Spanien i 2000.

151 Hvad i øvrigt angår sagsøgernes opfattelse, hvorefter de sagsøgte institutioner ikke tilstrækkeligt har kontrolleret overholdelsen af de fælles veterinærbestemmelser, finder Retten, at selv om dette anses for godtgjort, kan det ikke anses for at være en

afgørende årsag til udbruddet af BSE i Spanien. Ansvaret for en effektiv kontrol med anvendelsen af den fælles veterinærlovgivning påhviler nemlig først og fremmest medlemsstaterne. Hvad navnlig angår veterinærkontrollen med samhandelen inden for Fællesskabet fremgår det af direktiv 89/662 og 90/425, at denne kontrol i første række henhører under myndighederne i varernes afsendelsesmedlemsstat, og i mindre omfang myndighederne i bestemmelsesstaten. Det påhviler således myndighederne i afsendermedlemsstaten at træffe de nødvendige foranstaltninger og sikre, at virksomhederne opfylder de veterinærmæssige krav på alle stadier af produktionen, oplagringen, markedsføringen og transporten af produkterne (artikel 4 i direktiv 89/662, artikel 4 i direktiv 90/425). Ligeledes skal medlemsstaterne, såfremt der på deres område forekommer en zoonose eller en sygdom, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs og menneskers sundhed, straks iværksætte de bekæmpelsesforanstaltninger eller forebyggende foranstaltninger, der er fastlagt i fællesskabsbestemmelserne, og træffe enhver anden passende foranstaltning (artikel 9, stk. 1, første og andet led, i direktiv 89/662, artikel 10, stk. 1, første og andet led i direktiv 90/425). Desuden kan bestemmelsesmedlemsstaten, når tungtvejende hensyn til menneskers og dyrs sundhed taler herfor, træffe sikkerhedsforanstaltninger, indtil der er truffet foranstaltninger af Fællesskabet (artikel 9, stk. 1, tredje og fjerde afsnit, i direktiv 89/662, artikel 10, stk. 1, tredje og fjerde afsnit, i direktiv 90/425).

152 På nuværende tidspunkt finder Retten det ikke godtgjort, at sygdommen, selv om disse institutioner havde truffet — eller tidligere havde truffet — strengere foranstaltninger, herunder de foranstaltninger, som sagsøgerne foreholder dem ikke at have truffet, under alle omstændigheder ikke ville have ramt den spanske kvægbestand. Navnlig fremgår det af sagen, at fællesskabsbestemmelserne ofte er blevet ignoreret, såvel af de nationale myndigheder som af erhvervsdrivende. Disses handlinger og undladelser er faktisk til hinder for, at den direkte årsagsforbindelse, som skal bestå mellem de angivelige ulovligheder, som fællesskabsinstitutionerne skal have begået, og de under sagen påberåbte tab, kan konstateres.

153 Som det fremgår af Revisionsrettens særberetning nr. 14/2001, viser Levnedsmiddel- og Veterinærkontorets inspektionsrapporter, at de fleste medlemsstater (heriblandt

Kongeriget Spanien) ikke har ført tilstrækkelig kontrol med, at BSE-foranstaltningerne blev korrekt gennemført på deres område. Ifølge Revisionsretten skal den anden BSE-krise i 2000 ses på den baggrund, at medlemsstaterne ikke har gennemført den eksisterende fællesskabslovgivning tilstrækkeligt effektivt, navnlig på grund af den mangelfulde overvågning og den mangelfulde gennemførelse af forbuddet mod at anvende mel af animalsk oprindelse i foder til drøvtyggere, samt den mangelfulde kontrol af handelen med kød- og benmel og dyrefoder. Denne mangelfulde gennemførelse fra medlemsstaternes side af de gældende fællesskabsbestemmelser har uden tvivl medvirket til, at BSE ikke blev udryddet, men spredt (beretningen, punkt 43-48).

154 Endelig må visse private erhvervsdrivendes ansvar for sygdommens udbredelse ligeledes tages i betragtning. Det konstateres således i Revisionsrettens nævnte særberetning nr. 14/2001, at foderindustrien ikke fulgte Fællesskabets BSE-lovgivning fuldt ud, især hvad angår forbuddet mod anvendelse af kød- og benmel og mærkningspligten (punkt 52).

155 Det følger heraf, at det ikke er godtgjort, at Kommissionens og Rådets angivelige tilsidesættelser af deres overvågnings- og kontrolforpligtelser på området for folkesundhed har været afgørende for, at BSE blev udbredt til Spanien.

5. Konklusion

156 I betragtning af det anførte finder Retten ikke, at det er godtgjort, at Rådets og Kommissionens angiveligt ulovlige handlinger og undladelser kan anses for en sikker og direkte årsag til udbruddet af BSE-sygdommen i Spanien i 2000 og det herefter

følgende fald i forbruget og i priserne på oksekød i dette land, som er oprindelsen til de tab, som sagsøgerne har påberåbt sig i denne sag. I øvrigt er det ikke godtgjort, at sygdommen, selv om de sagsøgte institutioner havde truffet de foranstaltninger — eller havde truffet dem tidligere — som sagsøgerne foreholder dem ikke at have truffet, under alle omstændigheder ikke ville have ramt den spanske kvægbestand.

157 Det må følgelig konkluderes, at det ikke er godtgjort, at der foreligger en årsagsforbindelse mellem det hævdede tab og fællesskabsinstitutionernes angiveligt culpøse adfærd.

158 Følgelig vil Rådet og Kommissionen være at frifinde, uden at det er nødvendigt at afgøre, om de øvrige betingelser for, at Fællesskabet kan pådrage sig ansvar uden kontrakt, nemlig at den adfærd, der foreholdes de sagsøgte institutioner, er ulovlig, og at der foreligger et tab, er opfyldt i dette tilfælde.

Sagens omkostninger

159 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, pålægges de at bære deres egne omkostninger og at betale Rådets og Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med disses påstand.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling)

1) **Sagen afvises, for så vidt som den er anlagt af Unió de Pagesos og Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos.**

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

3) **Sagsøgerne bærer deres egne omkostninger og betaler Rådets og Kommissionens omkostninger**

García-Valdecasas Cooke Labucka

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

E. Coulon

Justitssekretær

J.D. Cooke

Afdelingsformand

Indhold

Sagens faktiske omstændigheder ..... II - 4863

Retsforhandlinger og parternes påstande ..... II - 4872

Formaliteten ..... II - 4874

Den første formalitetsindsigelse om formmangler med hensyn til identifikationen af sagsøgerne ..... II - 4874

Parternes argumenter ..... II - 4874

Rettens bemærkninger ..... II - 4876

Den anden formalitetsindsigelse om manglende præcisering af de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet er baseret på ..... II - 4877

Parternes argumenter ..... II - 4877

Rettens bemærkninger ..... II - 4878

Den tredje formalitetsindsigelse om Unió de pagesos' og COAG's manglende søgsmålsinteresse ..... II - 4879

Realiteten ..... II - 4881

Parternes argumenter ..... II - 4881

1. Spørgsmålet, om Rådet og Kommissionen har udvist en ulovlig adfærd ... II - 4882

— Tilsidesættelsen af fællesskabsbestemmelserne om beskyttelse af dyrs sundhed og folkesundheden ..... II - 4883

— Tilsidesættelsen af principperne om god forvaltningsskik og om beskyttelse af den berettigede forventning og forsigtighedsprincippet . II - 4890

2. Spørgsmålet, om der foreligger en skade ..... II - 4892

3. Spørgsmålet, om der foreligger årsagssammenhæng ..... II - 4894

Rettens bemærkninger ..... II - 4898

1. Den angivelige forsinkelse i forbuddet mod at anvende kød- og benmel og i fastsættelse af passende fremgangsmåder for forarbejdning af animalsk affald ..... II - 4902

— De sagsøgte institutioners handlinger før juni 1994 ..... II - 4903

— De sagsøgte institutioners handlinger mellem juni 1994 og december 2000 ..... II - 4906

— Konklusion ..... II - 4909

2. Den angivelige forsinkelse med forbuddet mod brug af SRM ..... II - 4910

3. Den angiveligt for tidlige ophævelse af den embargo, der var indført for kvæg, oksekød og kød- og benmel fra Det Forenede Kongerige ..... II - 4912

4. De sagsøgte institutioners angiveligt manglende opfyldelse af deres tilsyns- og kontrolforpligtelser på området for dyrs sundhed og folkesundheden .. II - 4914

5. Konklusion ..... II - 4918

Sagens omkostninger ..... II - 4919