

WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (pierwsza izba)  
z dnia 13 grudnia 2006 r. \*

W sprawie T-304/01

**Julia Abad Pérez**, zamieszkała w El Barraco (Hiszpania) i 481 innych skarżących,  
których nazwiska umieszczone są w załączniku do niniejszego wyroku,

**Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos**, z siedzibą  
w Madrycie (Hiszpania),

**Unió de Pagesos**, z siedzibą w Barcelonie (Hiszpania),

reprezentowani przez M. Rocę Junyenta, J. Rocę Sagarre, M. Pons de Vall Alomara  
i E. Sagarre Triasa, adwokatów,

skarżący,

\* Język postępowania: hiszpański.

przeciwko

**Radzie Unii Europejskiej**, początkowo reprezentowanej przez J. Carbery'ego i F. Florindo Gijóna, a następnie przez F. Florindo Gijóna i M. Balte, działających w charakterze pełnomocników,

i

**Komisji Wspólnot Europejskich**, reprezentowanej przez G. Berscheida i S. Pardo Quintillán, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokata J. Guerrę Fernández,

pozwani,

mającej za przedmiot skargę o odszkodowanie na podstawie art. 235 WE i art. 288 akapit drugi WE, zmierzającą do naprawienia szkód rzekomo poniesionych przez skarżących z powodu działań i zaniechań Rady i Komisji w następstwie wystąpienia choroby gąbczastej encefalopatii bydła w Hiszpanii,

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI  
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (pierwsza izba),

w składzie: R. García-Valdecasas, prezes, J.D. Cooke i I. Labucka, sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 lutego 2006 r.,

wyduje następujący

## Wyrok

### Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

- 1 Skarżący to 482 hodowców hiszpańskich — to znaczy właścicieli gospodarstw, przedsiębiorstw sektora hodowlanego i spółdzielni rolnych grupujących różne przedsiębiorstwa w sektorze bydła — popieranych przez dwie zawodowe organizacje rolne prawa hiszpańskiego: Unió de Pagesos i Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (zwaną dalej „COAG”).
- 2 Gąbczasta encefalopatia bydła (zwaną dalej „BSE”), choroba nazywana „chorobą szalonych krów”, należy do grupy chorób określanych jako przenośne encefalopatie gąbczaste, charakteryzujące się zwyrodnieniem mózgu i gąbczastym wyglądem komórek nerwowych przy badaniu mikroskopowym. Prawdopodobnym źródłem BSE jest zmiana sposobu przygotowania pasz dla bydła polegająca na dodawaniu białek pochodzących od owiec dotkniętych chorobą nazywaną „trzęsawką owiec”. Przeniesienie choroby miało dokonać się głównie w wyniku spożycia skażonych

zarazkiem pasz, w szczególności mączki mięsnej i kostnej, jak również w ograniczonym zakresie, z matki na potomstwo. Choroba charakteryzuje się okresem inkubacji wynoszącym kilka lat.

- 3 BSE została wykryta po raz pierwszy w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w 1986 r. Zgodnie ze sprawozdaniem specjalnym Trybunału Obrachunkowego nr 14/2001 z dnia 13 września 2001 r. dotyczącym BSE (Dz.U. C 324, str. 1) do dnia 31 maja 2001 r. stwierdzono około 180 000 przypadków BSE w pogłowie bydła w tym państwie, natomiast w innych krajach Unii Europejskiej potwierdzono 1738 przypadków. Ilość przypadków w Zjednoczonym Królestwie osiągnęła poziom rekordowy w 1992 r., a następnie obniżyła się, podczas gdy od 1996 r. częstość występowania BSE w pozostałej części Unii Europejskiej rosła.
- 4 W lipcu 1988 r. Zjednoczone Królestwo wprowadziło zakaz sprzedaży pasz przeznaczonych dla przeżuwaczy zawierających białka przeżuwaczy, a także zakazało hodowcom karmienia przeżuwaczy takimi paszami [„Ruminant Feed Ban” zawarty w Bovine Spongiform Encephalopathy Order (1988, SI 1988/1039), z późniejszymi zmianami].
- 5 Także instytucje wspólnotowe wydawały od lipca 1989 r. przepisy w celu zwalczania BSE. Większość tych przepisów została przyjęta na podstawie dyrektywy Rady 89/662/EWG z dnia 11 grudnia 1989 r. dotyczącej kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzwspólnotowym w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego (Dz.U. L 395, str. 13) oraz dyrektywy Rady 90/425/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. dotyczącej kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych mających zastosowanie w handlu wewnątrzwspólnotowym niektórymi żywymi zwierzętami i produktami w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego (Dz.U. L 224, str. 29), które pozwalają Komisji na przyjęcie środków ochrony w przypadku zagrożenia dla zwierząt lub zdrowia ludzi.

- 6 Decyzja Komisji 89/469/EWG z dnia 28 lipca 1989 r. dotycząca niektórych środków ochrony przed BSE w Zjednoczonym Królestwie (Dz.U. L 225, str. 51) wprowadziła szereg ograniczeń w wewnątrzspółnotowym handlu bydłem urodzonym w Zjednoczonym Królestwie przed lipcem 1988 r. Decyzja ta została zmieniona decyzją Komisji 90/59/EWG z dnia 7 lutego 1990 r. (Dz.U. L 41, str. 23), która wprowadziła ogólny zakaz wywozu ze Zjednoczonego Królestwa bydła starszego niż sześć miesięcy. Decyzją Komisji 90/261/EWG z dnia 8 czerwca 1990 r. zmieniającą decyzję 89/469 i decyzję 90/200/EWG ustanawiającą dodatkowe wymogi dla niektórych tkanek i organów w związku z BSE (Dz.U. L 146, str. 29) postanowiono, że przestrzeganie tego zakazu należy zagwarantować poprzez umieszczenie na zwierzętach specjalnego znaku oraz zastosowanie informatycznego systemu identyfikacji zwierząt. Ponadto decyzją Komisji 90/134/EWG z dnia 6 marca 1990 r. (Dz.U. L 76, str. 23) BSE dodano do listy chorób podlegających zgłoszeniu na podstawie dyrektywy Rady 82/894/EWG z dnia 21 grudnia 1982 r. w sprawie zgłaszania chorób zwierząt we Wspólnocie (Dz.U. L 378, str. 58) oraz ustanowiono obowiązek zgłaszania raz w tygodniu wykrytych nowych ognisk BSE.
  
- 7 Decyzja Komisji 90/200/EWG z dnia 9 kwietnia 1990 r. ustanawiająca dodatkowe wymogi dla niektórych tkanek i organów w związku z BSE (Dz.U. L 105, str. 24) wprowadziła szereg środków mających na celu ograniczenie wewnątrzspółnotowego handlu między Zjednoczonym Królestwem a innymi państwami członkowskimi niektórymi tkankami i organami — mózg, rdzeń kręgowy, migdałki, grasica, śledziona i jelita — pochodzącymi od bydła, w szczególności od bydła starszego niż sześć miesięcy w chwili uboju. Zakazano również wysyłania innych tkanek i organów nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi oraz wprowadzono wymóg, że każde zwierzę wykazujące kliniczne podejrzenie BSE powinno zostać zabite osobno, a jego mózg poddany badaniu w celu wykrycia choroby. W przypadku potwierdzenia BSE decyzja nakazywała zniszczenie tuszy i podrobów zwierzęcia. Decyzja Komisji 92/290/EWG z dnia 14 maja 1992 r. dotycząca niektórych środków ochrony odnoszących się do zarodków bydłęcych w związku z gąbczastą encefalopatią bydła (BSE) w Zjednoczonym Królestwie (Dz.U. L 152, str. 37) zobowiązała wszystkie państwa członkowskie do niewysyłania do innych państw członkowskich zarodków bydłęcych pochodzących od krów, u których potwierdzono lub podejrzewano BSE.

Jeżeli chodzi o Zjednoczone Królestwo, decyzja ta zakazywała wywozu zarodków pochodzących od zwierząt urodzonych przed dniem 18 lipca 1988 r. i nakazywała wprowadzenie przepisów niezbędnych do identyfikacji zwierząt dawców.

- 8 Decyzja Komisji 94/381/WE z dnia 27 czerwca 1994 r. dotycząca niektórych środków ochrony w odniesieniu do BSE i żywienia białkami pochodzącymi od ssaków (Dz.U. L 172, str. 23) zakazała stosowania w całej Wspólnocie białek pochodzących od ssaków w żywieniu przeżuwaczy. Niemniej państwa członkowskie, które wprowadziły system umożliwiający rozróżnienie między białkami zwierzęcymi pochodzącymi od przeżuwaczy i białkami pochodzącymi od innych gatunków niż przeżuwacze, mogły uzyskać zgodę Komisji na dopuszczenie żywienia przeżuwaczy białkami pochodzącymi od innych gatunków ssaków. Decyzja Komisji 94/382/EWG z dnia 27 czerwca 1994 r. w sprawie zatwierdzenia alternatywnych systemów obróbki termicznej do przetwarzania odpadów zwierzęcych pochodzących od przeżuwaczy, które ma na celu inaktywację czynników wywołujących gąbczaste encefalopatie (Dz.U. L 172, str. 25), określiła metody przetwarzania odpadów pochodzenia zwierzęcego, których nie można było stosować w produkcji pasz dla przeżuwaczy ze względu na ich nieskuteczność w zakresie inaktywacji czynników wywołujących BSE, i wymieniła produkty, które wydawały się nie stanowić ryzyka przeniesienia choroby i z tego powodu zostały wyłączone z zakresu stosowania tych przepisów — żelatyna, skóry, gruczoły i organy do użytku farmaceutycznego, krew i produkty z krwi, mleko, smalec i tłuszcze topione oraz jelita.
- 9 Decyzja Komisji 94/474/WE z dnia 27 lipca 1994 r. dotycząca niektórych środków ochrony przed BSE i uchylająca decyzje 89/469 i 90/200 (Dz.U. L 194, str. 96) przedłużyła z dwóch do sześciu lat okres, w którym nie może zostać stwierdzony żaden przypadek BSE w gospodarstwie, gdzie było hodowane, aby można było zezwolić na wywóz świeżego mięsa tych zwierząt ze Zjednoczonego Królestwa do innych państw członkowskich. Decyzja ta zakazała również wywozu ze Zjednoczonego Królestwa wszelkich materiałów i produktów objętych decyzją 94/382 wyprodukowanych przed dniem 1 stycznia 1995 r.

- 10 W dniu 20 marca 1996 r. Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (zwany dalej „SEAC”), niezależny komitet naukowy zajmujący się doradztwem na rzecz Zjednoczonego Królestwa w dziedzinie BSE, wydał komunikat o stwierdzeniu dziesięciu przypadków jednego z wariantów choroby Creutzfeldta-Jakoba — śmiertelnej choroby neurologicznej ludzi — zdiagnozowanej u osób w wieku od 42 lat, informując, że „choć brak jest bezpośredniego dowodu jakiejś zależności [...], wyjaśnieniem w chwili obecnej najbardziej prawdopodobnym jest to, że przypadki te są związane z kontaktem z BSE przed wprowadzeniem w 1989 r. zakazu niektórych podrobów wołowych”.
- 11 W tym samym dniu minister rolnictwa, rybołówstwa i żywienia Zjednoczonego Królestwa podjął decyzję o wprowadzeniu zakazu z jednej strony sprzedaży i dostarczania mączek mięsnych i kostnych pochodzących od ssaków oraz ich wykorzystywania w paszach przeznaczonych dla zwierząt hodowlanych, włączając w to drób, konie i ryby hodowlane, a z drugiej strony sprzedaży wołowiny pochodzącej od zwierząt mających więcej niż 30 miesięcy, przeznaczonej do spożycia przez ludzi. W tym samym czasie niektóre państwa członkowskie i kraje trzecie przyjęły przepisy zakazujące przywozu bydła i mięsa wołowego pochodzącego ze Zjednoczonego Królestwa lub, jeżeli chodzi o przepisy przyjęte przez niektóre kraje trzecie, z Unii Europejskiej.
- 12 W dniu 22 marca 1996 r. Naukowy Komitet Weterynaryjny Unii Europejskiej (zwany dalej „SVC”) stwierdził, że na podstawie dostępnych danych nie można stwierdzić, iż BSE może być przenoszona na człowieka. Niemniej uwzględniając istnienie takiego zagrożenia, SVC zalecił, aby przepisy przyjęte przez Zjednoczone Królestwo, dotyczące usuwania kości z tuszy wołowych zwierząt mających więcej niż 30 miesięcy w zatwierdzonych gospodarstwach, zostały zastosowane w odniesieniu do handlu wewnątrzspółnotowego i żeby Komisja przyjęła odpowiednie przepisy dotyczące zakazu stosowania mączek mięsnych i kostnych w żywieniu zwierząt.
- 13 W dniu 27 marca 1996 r. Komisja przyjęła decyzję 96/239/WE w sprawie środków nadzwyczajnych w celu ochrony przed BSE (Dz.U. L 78, str. 47), zakazującą tymczasowo wysyłania z terytorium Zjednoczonego Królestwa bydła i wołowiny lub

produktów z nich uzyskanych do innych państw członkowskich i państw trzecich. Decyzja ta ustalała w szczególności, że Zjednoczone Królestwo nie będzie wysyłało ze swego terytorium po pierwsze żywego bydła, nasienia i zarodków bydlęcych; po drugie wołowiny ze zwierząt ubitych w Zjednoczonym Królestwie; po trzecie produktów uzyskanych z bydła ubitego w Zjednoczonym Królestwie, które mogą trafić do łańcucha pokarmowego ludzi lub zwierząt, i produktów przeznaczonych do wykorzystania medycznego, kosmetycznego lub farmaceutycznego, oraz po czwarte mączek mięsnych i kostnych pochodzących od ssaków. Zjednoczone Królestwo zostało zobowiązane do składania Komisji co dwa tygodnie sprawozdania na temat stosowania przepisów wprowadzonych w dziedzinie ochrony przed BSE. W końcu Zjednoczone Królestwo zostało wezwane do przedstawienia nowych propozycji kontrolowania BSE na swoim terytorium, ponieważ decyzja 96/239 miała zostać zmieniona po przeprowadzeniu analizy wszystkich jej części.

- 14 W dniu 26 kwietnia 1996 r. SVC wydał opinię, zgodnie z którą BSE nie może być przeniesiona poprzez nasienie bydlęce, wyraził swoją aprobatę dla przepisów wprowadzonych decyzją 92/290 w oczekiwaniu na zakończenie badań naukowych dotyczących przenoszenia choroby poprzez zarodki i określił metody produkcji, które należy stosować w odniesieniu do żelatyny i łożu. Na podstawie głównie tej opinii Komisja przyjęła w dniu 11 czerwca 1996 r. decyzję 96/362/WE zmieniającą decyzję 96/239 (Dz.U. L 139, str. 17), uchylając zakaz wywozu ze Zjednoczonego Królestwa nasienia bydlęcego i innych produktów, wśród nich żelatyny, fosforanu dwuwapnia, aminokwasów i peptydów, łożu i produktów uzyskanych z łożu, pod warunkiem że zostaną one wyprodukowane zgodnie z metodami opisanymi w załączniku do tej decyzji w gospodarstwach będących pod kontrolą urzędowego lekarza weterynarii.
- 15 W dniu 4 lipca 1996 r. Hiszpania zakazała przywozu na swoje terytorium niektórych organów i materiałów niebezpiecznych uzyskanych z bydła pochodzącego z Francji, Irlandii, Portugalii i Szwajcarii i nakazała zniszczenie tkanek bydła ubitego w Hiszpanii i pochodzącego z tych krajów. W dniu 9 października 1996 r. przepis ten został rozszerzony na niektóre organy owiec i kóz pochodzących z tych krajów oraz ze Zjednoczonego Królestwa, które ze względu na środki przewidziane w decyzji 96/239 nie było objęte pierwotnym wykazem.



- 16 Decyzja Komisji 96/449/WE z dnia 18 lipca 1996 r. w sprawie zatwierdzenia alternatywnych systemów obróbki termicznej do przetwarzania odpadów zwierzęcych, które ma na celu inaktywację czynników wywołujących gąbczaste encefalopatie (Dz.U. L 184, str. 43) zastąpiła decyzję 94/382 i wprowadziła z dniem 1 kwietnia 1997 r. minimalne parametry przetworzenia odpadów zwierzęcych. Decyzją 97/735/WE z dnia 21 października 1997 r. dotyczącą środków ochrony w odniesieniu do handlu niektórymi rodzajami odpadów pochodzących od ssaków (Dz.U. L 294, str. 7) Komisja zakazała wywozu do innych państw członkowskich i krajów trzecich mączek mięsnych i kostnych pochodzących od ssaków, które nie zostały wyprodukowane zgodnie z systemem ustanowionym przez decyzję 96/449.
- 17 W dniu 18 lipca 1996 r. Parlament Europejski powołał tymczasową komisję śledczą ds. BSE. W dniu 7 lutego 1997 r. komisja ta przyjęła sprawozdanie w sprawie zarzutów naruszenia prawa wspólnotowego lub nieprawidłowości w ramach jego stosowania w odniesieniu do BSE, bez uszczerbku dla kompetencji sądów wspólnotowych i krajowych (zwane dalej „sprawozdaniem komisji śledczej”). Sprawozdanie to wskazywało na złe zarządzanie kryzysem BSE przez Komisję, Radę oraz władze Zjednoczonego Królestwa i krytykowało funkcjonowanie komitetów wspólnotowych zajmujących się sprawami weterynaryjnymi i sanitarnymi. W dniu 19 lutego 1997 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie wniosków końcowych tymczasowej komisji śledczej, zatwierdzając wspomniane sprawozdanie i zwracając się do Komisji, Rady i rządów państw członkowskich o przyjęcie niezbędnych środków w celu wprowadzenia w życie zawartych w nim zaleceń.
- 18 Decyzja Komisji 97/534/WE z dnia 30 lipca 1997 r. w sprawie zakazu stosowania materiału stanowiącego zagrożenie pod względem przenośnych encefalopatii gąbczastych (Dz.U. L 216, str. 95) zakazała wykorzystywania materiałów określanych jako „materiały szczególnego ryzyka”, to jest po pierwsze czaszek wraz z mózgiem i gałkami ocznymi, migdałków i rdzenia kręgowego bydła w wieku powyżej 12 miesięcy lub owiec i kóz w wieku powyżej 12 miesięcy lub u których wyróżną się stały siekacz oraz po drugie śledziony owiec i kóz. Od chwili wejścia w życie tej decyzji zakazano jakiegokolwiek wykorzystywania materiałów szczególnego ryzyka, jak również wykorzystywania kręgosłupa bydła, owiec i kóz w celu pozyskania mięsa oddzielanego mechanicznie. Ponadto materiały szczególnego ryzyka powinny zostać poddane szczególnej obróbce w celu ich zniszczenia i spalone, bez uszczerbku dla

dotychczasowych środków przyjętych przez państwa członkowskie w odniesieniu do zwierząt ubitych na ich terytorium. Data przewidziana początkowo dla wejścia w życie tej decyzji, to jest 1 stycznia 1998 r., była sukcesywnie przesuwana aż do 30 czerwca 2000 r. Niemniej w dniu 29 czerwca 2000 r. Komisja przyjęła decyzję 2000/418/WE regulującą wykorzystanie materiałów stanowiących ryzyko w zakresie przenośnych gąbczastych encefalopatii i zmieniającą decyzję 94/474 (Dz.U. L 158, str. 76), która uchyliła i zastąpiła decyzję 97/534.

- 19 W dniu 16 marca 1998 r. Rada przyjęła decyzję 98/256/WE w sprawie środków nadzwyczajnych w celu ochrony przed BSE, zmieniającą decyzję 94/474/WE i uchylającą decyzję 96/239/WE (Dz.U. L 113, str. 32), która złagodziła zakaz wywozu z Irlandii Północnej niektórych rodzajów mięsa i produktów na bazie mięsa wołowego, zgodnie z warunkami systemu opartego na certyfikacji stad (Export Certified Herds Scheme). Decyzja ta w szczególności uchyliła zakaz wysyłania do innych państw członkowskich i wywozu do krajów trzecich wołowiny bez kości i produktów na bazie wołowiny pochodzącej od zwierząt urodzonych i wyhodowanych w Irlandii Północnej ze stad, co do których potwierdzono brak występowania BSE, oraz poddanych ubojowi w Irlandii Północnej w ubojniach przeznaczonych wyłącznie do tego celu. Mięso należało pozbawić kości w zakładach rozbioru i składować w chłodniach w Irlandii Północnej przeznaczonych wyłącznie do produktów z tych ubojni. Następnie decyzją Komisji 98/351 z dnia 29 maja 1998 r. (Dz.U. L 157, str. 110) przyjęto dzień 1 czerwca 1998 r. jako datę, od której można było rozpocząć wysyłki z Irlandii Północnej.
- 20 W dniu 25 listopada 1998 r. Komisja przyjęła decyzję 98/692/WE w sprawie środków nadzwyczajnych w celu ochrony przed BSE (Dz.U. L 328, str. 28) zmieniającą decyzję 98/256 i łagodzącą zakaz wywozu ze Zjednoczonego Królestwa niektórych produktów na zasadzie udzielania zezwolenia na wysyłanie w ramach informatycznego systemu wywozowego (Date-Based Export Scheme lub DBES). Dotyczyło to w szczególności następujących produktów: mięsa świeżego, mięsa mielonego i przetworów mięsnych, produktów mięsnych i pasz przeznaczonych dla domowych zwierząt mięsożernych pochodzących od bydła urodzonego i wyhodowanego w Zjednoczonym Królestwie i poddanego ubojowi w Zjednoczonym Królestwie w ubojniach, które nie były wykorzystywane do uboju bydła

niedopuszczonego. Zwierzę z gatunku bydło było dopuszczone na podstawie DBES, jeżeli urodziło się i zostało wyhodowane w Zjednoczonym Królestwie i jeżeli w chwili uboju została spełniona pewna liczba przesłanek — mianowicie możliwość identyfikacji zwierzęcia, tak aby można było wskazać jego matkę i stado pochodzenia; zwierzę powinno mieć ponad sześć miesięcy, ale mniej niż 30 miesięcy; matka, która je urodziła, powinna była żyć co najmniej sześć miesięcy po jego porodzie i nie mogła chorować ani też być podejrzewana o BSE. Jeżeli zwierzę skierowane do uboju nie spełniało tych wymogów, należało je automatycznie odrzucić, a w przypadku gdy doszło już do wysłania, należało powiadomić o tym właściwą władzę miejsca przeznaczenia. Ponadto ubój dopuszczonych zwierząt powinien być mieć miejsce w ubojniach nieprzeznaczonych do uboju zwierząt z gatunku bydła, które nie były dopuszczone. Decyzją Komisji 1999/514/WE z dnia 23 lipca 1999 r. (Dz.U. L 195, str. 42) dzień 1 sierpnia 1999 r. przyjęto jako termin rozpoczęcia wysyłania tych produktów.

- 21 W końcu decyzja 2000/418 uregulowała wykorzystanie materiałów szczególnego ryzyka, określając materiały pochodzące od bydła, owiec i kóz, które należało usunąć i zniszczyć po dniu 1 października 2000 r. zgodnie ze specjalną metodą mającą na celu zagwarantowanie nieprzenoszenia BSE. Decyzja ta zakazała również wykorzystywania kości czaszki i kręgosłupa tych zwierząt w niektórych przypadkach i stosowania niektórych metod uboju.
- 22 W listopadzie i grudniu 2000 r. w kilku państwach członkowskich pojawiły się liczne przypadki BSE. W dniu 22 listopada 2000 r. odnotowano pierwszy przypadek choroby szalonych krów w Hiszpanii. W listopadzie 2001 r. w Hiszpanii wystąpiły 73 zdiagnozowane przypadki BSE.
- 23 W dniu 4 grudnia 2000 r. Rada przyjęła decyzję 2000/766/WE dotyczącą niektórych środków ochrony w odniesieniu do przenośnych encefalopatii gąbczastych oraz do stosowania białek zwierzęcych w żywieniu zwierząt (Dz.U. L 306, str. 32), która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2001 r. i nakładała na państwa członkowskie zakaz stosowania przetworzonych białek zwierzęcych w żywieniu zwierząt hodowlanych

trzymanych, tuczonych lub hodowanych w celu produkcji żywności. Ponadto państwa członkowskie zobowiązane zostały do wprowadzenia zakazu wprowadzania do obrotu, handlu, przywozu z krajów trzecich i wywozu do krajów trzecich białek zwierzęcych przeznaczonych do żywienia zwierząt hodowlanych oraz do podjęcia działań w celu wycofania tych białek z obrotu, kanałów dystrybucyjnych i magazynów znajdujących się w gospodarstwach.

### **Przebieg postępowania i żądania stron**

- 24 Pismem wniesionym do sekretariatu Sądu w dniu 7 grudnia 2001 r. skarżący wnieśli niniejszą skargę.
- 25 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 27 lutego 2002 r. Komisja podniosła na podstawie art. 114 regulaminu Sądu zarzut niedopuszczalności. Sąd (piąta izba) w postanowieniu z dnia 27 czerwca 2002 r. zastrzegł, że rozstrzygnięcie w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności zapadnie w orzeczeniu kończącym postępowanie.
- 26 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (piąta izba) postanowił otworzyć procedurę ustną. W ramach środków organizacji postępowania Sąd skierował szereg pytań do Rady i Komisji. Pozwane odpowiedziały na te pytania w wyznaczonym terminie.
- 27 Sąd wysłuchał wniosków stron oraz odpowiedzi na pytania na rozprawie w dniu 15 lutego 2006 r.

28 Skarżący wnoszą do Sądu o:

- stwierdzenie dopuszczalności skargi;
- stwierdzenie, że Rada i Komisja działały w sposób bezprawny i z tego powodu są odpowiedzialne na podstawie art. 288 WE za rozwój kryzysu BSE na terytorium Unii Europejskiej i w konsekwencji za szkody podniesione w skardze;
- nakazanie Radzie i Komisji solidarnego naprawienia szkody majątkowej wyrządzonej skarżącym, oszacowanej na 19 438 372,69 EUR, oraz krzywdy, szacowanej na 15% wyżej wymienionej kwoty, to jest 2 915 755,80 EUR;
- obciążenie Rady i Komisji kosztami postępowania.

29 Rada i Komisja wnoszą do Sądu o:

- stwierdzenie niedopuszczalności skargi;
- w każdym razie oddalenie skargi jako bezzasadnej;
- obciążenie skarżących kosztami postępowania.

## W przedmiocie dopuszczalności

- 30 Rada i Komisja jako pozwani podnoszą trzy zarzuty niedopuszczalności. Zarzut pierwszy dotyczy niezgodności skargi z wymogami art. 44 § 1 lit. a) i art. 44 § 5 regulaminu ze względu na wady formalne w odniesieniu do oznaczenia skarżących. Drugi zarzut dotyczy niezgodności skargi z wymogami art. 44 § 1 lit. c) regulaminu z powodu braku dokładnego określenia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych, na których opiera się skarga. Zarzut trzeci dotyczy braku interesu prawnego Unió de Pagesos i COAG.

*W przedmiocie pierwszego zarzutu niedopuszczalności dotyczącego wad formalnych odnośnie do oznaczenia skarżących*

### Argumenty stron

- 31 W pierwszej kolejności Komisja podnosi, że skarga nie wskazuje miejsca zamieszkania lub siedziby skarżących. Zgodnie z art. 44 § 1 lit. a) i art. 44 § 6 regulaminu brak ten stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych i nie może być konwalidowany.
- 32 Skarżący odpierają, że ich miejsca zamieszkania i siedziby figurują w arkuszach kalkulacyjnych załączonych osobno do skargi. W każdym razie oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby nie jest warunkiem istotnym mogącym powodować niedopuszczalność skargi i może stanowić przedmiot konwalidacji.

- 33 W drugiej kolejności pozwane utrzymują, że skarga nie oznacza prawidłowo osób prawnych, które figurują wśród skarżących. W szczególności wbrew temu, czego wymaga art. 44 § 5 regulaminu, niektóre osoby prawne pośród skarżących nie załączyły swoich statutów, a inne dowodu, iż pełnomocnictwo udzielone adwokatowi lub radcy prawnemu zostało prawidłowo udzielone przez osobę do tego uprawnioną. W końcu Rada zaznacza, że niektórzy skarżący nie dostarczyli pełnomocnictw udzielonych adwokatom, którzy sporządzili skargę.
- 34 Skarżący podnoszą, że zgodnie z art. 44 § 5 lit. a) regulaminu złożenie statutu osób prawnych jest jednym z dowodów posiadania osobowości prawnej, gdyż inne dowody są również dopuszczalne. Oryginalne faktury załączone do skargi, na których oznaczona jest tożsamość każdego skarżącego, jego numer identyfikacji podatkowej i siedziba, są wystarczającym dowodem posiadania osobowości prawnej. W każdym razie skarżący w załączeniu do swoich uwag w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności przedłożyli odpowiednie kopie aktów założycielskich i statutów tych osób prawnych. Jeżeli chodzi o rzekomy brak w przypadku niektórych spółek prawidłowo udzielonego pełnomocnictwa, skarżący twierdzą, że w wielu przypadkach dowód uprawnienia pełnomocników znajduje się w aktach, ponieważ wynika on z dostarczonych dokumentów i umów założycielskich spółek. Jeżeli chodzi o braki w odniesieniu do pozostałych spółek, skarżący złożyli w trakcie procedury pisemnej pełnomocnictwo udzielone adwokatom przez osobę do tego uprawnioną.
- 35 W trzeciej kolejności Komisja podnosi, że z powodu braku statutów nie ma możliwości zweryfikowania celu działalności niektórych osób prawnych występujących jako skarżący. W każdym razie nazwy niektórych osób prawnych jako skarżących nie mają żadnego widocznego związku z działalnością hodowlaną. Ponieważ więc spółki te nie prowadzą działalności w zakresie produkcji lub sprzedaży wołowiny, nie mają one interesu prawnego w niniejszej sprawie.

36 Skarżący podnoszą, że regulamin nie wymaga oznaczenia celu spółki danego skarżącego. W każdym razie z ich statutów wynika niezaprzeczalnie, że wszystkie osoby prawne jako skarżący prowadzą działalność związaną z rolnictwem. Posiadają one zatem interes prawny w niniejszej sprawie.

## Ocena Sądu

37 Jeżeli chodzi w pierwszej kolejności o zarzut dotyczący braku oznaczenia miejsca zamieszkania lub siedziby skarżących, należy zaznaczyć, że art. 44 § 1 lit. a) regulaminu stanowi, iż skarga powinna zawierać ich nazwiska lub nazwy oraz miejsce zamieszkania lub siedzibę. Wprawdzie w niniejszym przypadku skarżący nie są wymienieni w samej skardze, niemniej są oni wymienieni w załączonych do niej dokumentach. Ponadto należy zauważyć, że skarżący przedłożyli w załączeniu do uwag w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności listę miejsc zamieszkania i siedzib. Zarzut niniejszy należy zatem oddalić.

38 W drugiej kolejności, jeżeli chodzi o zarzut dotyczący braku statutów spółek skarżących, nieprawidłowych pełnomocnictw i braku pełnomocnictw adwokatów, należy zauważyć, że art. 44 § 5 lit. a) i b) regulaminu przewiduje, iż jeżeli skarżącym jest osoba prawna prawa prywatnego, dołącza on do skargi z jednej strony statut lub aktualny wyciąg z rejestru przedsiębiorstw albo aktualny wyciąg z rejestru stowarzyszeń albo inny dowód posiadania osobowości prawnej, oraz z drugiej strony dowód, iż pełnomocnictwo udzielone adwokatowi lub radcy prawnemu zostało udzielone przez osobę do tego uprawnioną. Artykuł 44 § 6 stanowi jednak, że jeżeli skarga nie spełnia powyższych warunków, skarżący może ją poprawić poprzez dołączenie brakujących dokumentów. Sąd stwierdza, że w niniejszym przypadku skarżący dostarczyli w trakcie postępowania pełnomocnictwa i statuty, których początkowo nie dołączyli do skargi. Ten zarzut należy zatem oddalić.



- 39 W trzeciej kolejności, jeżeli chodzi o zarzut dotyczący tego, że niektóre osoby prawne nie wskazały celu społecznego spółki oraz że firma niektórych z nich nie ma związku z działalnością w zakresie produkcji i sprzedaży wołowiny, należy zauważyć, że art. 44 § 5 regulaminu ogranicza się do wymagania od osób prawnych jedynie dowodu posiadania osobowości prawnej. W ramach skargi o odszkodowanie interes prawny osoby prawnej nie zależy od zapisów w statucie dotyczących jej celu działalności, ale od rzeczywistej działalności danej jednostki oraz w szczególności od szkody, którą miałyby ponieść w wyniku tej działalności. W niniejszej sprawie skarżący przedłożyli faktury dotyczące ich działalności w hodowli bydła w celu uzasadnienia charakteru i zakresu szkody poniesionej indywidualnie przez każdego z nich. Wykazano więc, że skarżące osoby prawne prowadziły działalność w tym sektorze. W konsekwencji ten zarzut należy również oddalić.
- 40 Wobec powyższego należy oddalić ten zarzut niedopuszczalności.

*W przedmiocie drugiego zarzutu niedopuszczalności dotyczącego braku dokładnego określenia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych, na których opiera się skarga*

#### Argumenty stron

- 41 Komisja przypomina, że zgodnie z art. 21 statutu Trybunału i art. 44 § 1 regulaminu Sądu skarga powinna zawierać przedmiot sporu oraz zwięzłe przedstawienie podniesionych zarzutów. Nie spełnia tych wymogów skarga o naprawienie szkody spowodowanej przez instytucję wspólnotową, która nie zawiera argumentów dotyczących charakteru podnoszonej szkody ani też, w jaki sposób zarzucane zachowanie pozwanej instytucji spowodowało ewentualnie poniesioną szkodę (postanowienie Sądu z dnia 21 listopada 1996 r. w sprawie T-53/96 Syndicat des producteurs de viande bovine i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-1579, pkt 23).

- 42 W niniejszym przypadku skarga nie przedstawia w wystarczająco jasny sposób rzekomo bezprawnych zachowań pozwanych instytucji i nie wskazuje powodu tej bezprawności. Skarga nie wskazuje również przepisów wspólnotowych, z których wynikałby obowiązek podjęcia działań przez instytucje, który zdaniem skarżących został naruszony. Pozwane nie wiedziały w końcu, jakie bezprawne akty lub zaniechania są im zarzucane i nie mogły z tego powodu właściwie przygotować się do obrony. Podobnie związek przyczynowy pomiędzy rzekomo bezprawnym zachowaniem a podnoszoną szkodą również nie został przedstawiony wystarczająco wyraźnie. Skarga nie wskazuje bowiem, jakie działania wspólnotowe spowodowały wystąpienie BSE w Hiszpanii, nie określa produktów lub materiałów, których wprowadzenie do obrotu miało spowodować pojawienie się choroby, i nie wskazuje związku pomiędzy sprzedażą tych produktów a regulacją wspólnotową, która dopuściła ich przywóz lub wprowadzenie do obrotu.
- 43 Skarżący utrzymują, że skarga pozwala na określenie przedmiotu sporu oraz zarzutów i okoliczności prawnych i faktycznych, na których się opiera. Zawiera ona więc tabelę przedstawiającą działania i zaniechania działań zarzucane instytucjom, które spowodowały szkodę po stronie hodowców. Ponadto rzeczywisty charakter poniesionej szkody został należycie wykazany poprzez przedłożone faktury.

## Ocena Sądu

- 44 Zgodnie z art. 21 statutu Trybunału oraz art. 44 § 1 lit. c) regulaminu Sądu skarga powinna zawierać przedmiot sporu oraz zwięzłe przedstawienie podniesionych zarzutów. W celu zapewnienia pewności prawa i prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, aby skarga była dopuszczalna, najbardziej istotne okoliczności stanu faktycznego i stanu prawnego, na których opiera się skarga, powinny wynikać, przynajmniej w zarysie, lecz w sposób spójny i zrozumiały, z tekstu samej skargi (postanowienia Sądu z dnia 29 listopada 1993 r. w sprawie T-56/92 Koelman przeciwko Komisji, Rec. str. II-1267, pkt 21, i z dnia 14 maja 1998 r. w sprawie T-262/97 Goldstein przeciwko Komisji, Rec. str. II-2175, pkt 21). Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że aby wymogi te zostały spełnione, skarga o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez instytucję wspólnotową powinna

zawierać argumenty pozwalające na określenie zachowania, które skarżący zarzuca instytucji, powody, dla których twierdzi, iż między zachowaniem a szkodą, na której poniesienie się powołuje, istnieje związek przyczynowy, jak również charakter i rozmiar szkody (wyrok Sądu z dnia 18 września 1996 r. w sprawie T-387/94 Asia Motor France i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-961, pkt 107, i ww. postanowienie w sprawie Syndicat des producteurs de viande bovine i in. przeciwko Komisji, pkt 22).

- 45 W niniejszym przypadku skarga spełnia wymienione wymogi. Po pierwsze określa ona bowiem działania i zaniechania działań zarzucane pozwanym instytucjom, jak też przepisy i zasady, które zostały przez nie naruszone. Po drugie skarga określa charakter i rozmiar szkody, na której poniesienie powołują się skarżący, podając jej wysokość dla każdego spośród nich. W końcu po trzecie skarżący przedstawiają powody, dla których uważają oni, iż istnieje związek przyczynowy pomiędzy zachowaniem zarzucanym Radzie i Komisji a szkodą, którą ich zdaniem ponieśli.
- 46 Należy zatem stwierdzić, że wymogi art. 44 § 1, pkt c) regulaminu zostały spełnione w niniejszym przypadku.
- 47 W konsekwencji należy oddalić ten zarzut niedopuszczalności.

*W przedmiocie trzeciego zarzutu niedopuszczalności dotyczącego braku interesu prawnego Unió de pagesos i COAG*

- 48 Rada kwestionuje stanowisko procesowe Unió de Pagesos i COAG, które miałyby polegać na „popieraniu” skarżących. Zgodnie z regulaminem jedynym sposobem na

to, aby osoba lub stowarzyszenie mogły popierać żądania skarżących, jest złożenie wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta. Obie te organizacje zawodowe nie złożyły takiego wniosku. Komisja twierdzi, że nie jest jej znany zakres, który skarżący zamierzają nadać interwencji Unió de Pagesos i COAG w niniejszym postępowaniu. Kwestionuje ona w każdym razie interes prawny obu tych organizacji zawodowych, ponieważ nie wykazały one, iż działają w imieniu swoich członków.

49 Skarżący podnoszą, że interes prawny Unió de Pagesos i COAG wynika ze szkody poniesionej przez te organizacje, którą stanowi suma wszystkich szkód poniesionych przez jej członków oraz krzywda poniesiona przez nie same. Unió de Pagesos i COAG nie dążą do uzyskania odszkodowania pieniężnego, lecz zadośćuczynienia za krzywdę w postaci stwierdzenia, że działania instytucji wspólnotowych w zarządzaniu kryzysem BSE były niewystarczające. Ich stawiennictwo ma na celu wyłącznie popieranie swoich członków.

50 Podczas rozprawy Unió de Pagesos i COAG wyjaśniły, że zamierzały uczestniczyć w niniejszym postępowaniu w charakterze interwenientów. Sąd przypomina, że zgodnie z art. 115 i 116 regulaminu w związku z art. 40 statutu Trybunału każda osoba lub organizacja, która zamierza interweniować w sporze rozpatrywanym przez Trybunał, powinna złożyć wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta w drodze odrębnego pisma.

51 W niniejszym przypadku Unió de Pagesos i COAG nie spełniły wspomnianego wymogu formalnego. W konsekwencji Sąd nie może ich uznać za interwenientów w niniejszym postępowaniu.

52 Sąd zaznacza ponadto, że na podstawie art. 288 WE organizacje zawodowe mają legitymację procesową tylko wtedy, gdy mogą dochodzić prawnie albo własnego

interesu odrębnego od interesów ich członków, albo roszczenia odszkodowawczego, które zostało na nie przeniesione przez inne osoby (wyrok Sądu z dnia 30 września 1998 r. w sprawie T-149/96 Coldiretti i in. przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. II-3841, pkt 57; zob. również podobnie wyrok Sądu z dnia 13 grudnia 1995 r. w sprawach połączonych T-481/93 i T-484/93 Exporteurs in Levende Varkens i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-2941, pkt 76 i 77).

- 53 W niniejszym przypadku z jednej strony Unió de Pagesos i COAG nie powołują się na cesję praw lub wyraźne pełnomocnictwo, które uprawniałyby je do wniesienia skargi o odszkodowanie za szkody poniesione przez ich członków. Z drugiej strony organizacje te zaznaczają, że nie mają one na celu uzyskania odszkodowania pieniężnego, lecz że szkoda, którą poniosły, stanowi sumę wszystkich szkód poniesionych przez ich członków i krzywdy poniesionej przez same te organizacje. Krzywda, którą miałyby ponieść te organizacje, nie została jednak w żaden sposób wykazana.
- 54 Z powyższego wynika, że Unió de Pagesos i COAG nie mają interesu prawnego w niniejszej sprawie.
- 55 W konsekwencji należy oddalić skargę jako niedopuszczalną w odniesieniu do tych dwóch rolniczych organizacji zawodowych.

## Co do istoty sprawy

### *Argumenty stron*

- 56 Skarżący podnoszą, że warunki przyznania prawa do odszkodowania na podstawie odpowiedzialności pozaumownej instytucji wspólnotowych zgodnie z art. 288 WE,

to jest istnienie bezprawnego aktu lub zachowania, za które odpowiedzialna jest instytucja wspólnotowa, rzeczywistej szkody i związku przyczynowego między bezprawnym aktem i dochodzoną szkodą, są spełnione w niniejszym przypadku. Skarżący utrzymują, że Rada i Komisja przyjęły w latach 1990–2000 normy i przepisy niewystarczające, błędne, nieodpowiednie i spóźnione dla zwalczenia choroby BSE i że z tego powodu instytucje te są odpowiedzialne za rozwój tej choroby w wielu państwach członkowskich, wśród nich w Hiszpanii, co wyrządziło skarżącym poważne szkody, w szczególności z powodu spadku konsumpcji wołowiny i obniżenia się jej ceny w tym kraju.

- 57 Pozwane utrzymują, że ich zachowanie w odniesieniu do BSE nigdy nie było bezprawne i że w każdym razie nie ma żadnego związku przyczynowego pomiędzy tym zachowaniem a dochodzoną szkodą.

#### 1. W przedmiocie istnienia bezprawnego zachowania Rady i Komisji

- 58 Skarżący utrzymują, że pozwane instytucje naruszyły przepisy wspólnotowe dotyczące ochrony zdrowia zwierząt i ludzi oraz zasady dobrej administracji, uzasadnionych oczekiwań i ostrożności, które stanowią nadrzędne normy prawa chroniące jednostki. Zaznaczają oni, że zaniechania tych instytucji mogą uzasadniać odpowiedzialność Wspólnoty, o ile naruszyły one prawny obowiązek podjęcia działań wynikający z przepisu wspólnotowego (wyrok Sądu z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie T-572/93 *Odigitria przeciwko Radzie i Komisji*, Rec. str. II-2025, pkt 35).
- 59 Pozwane twierdzą, że bezprawne zachowanie, które zarzucają im skarżący, odnosi się do ich działalności normatywnej, w której odpowiedzialność Wspólnoty może

mieć miejsce jedynie w wyjątkowych przypadkach (wyrok Trybunału z dnia 4 października 1979 r. w sprawie 238/78 Ireks-Arkady przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. 2955, pkt 9) i w przypadku istnienia nadrzędnej normy prawa chroniącej jednostki (ww. wyrok w sprawie Exporteurs in Levende Varkens i in. przeciwko Komisji, pkt 81). Ponieważ posiadają one szeroki zakres swobodnego uznania w zakresie przyjęcia aktu normatywnego, powstanie odpowiedzialności Wspólnoty wymaga ponadto, aby zostały wyczerpane znamiona naruszenia prawa, to znaczy, aby naruszenie miało charakter oczywisty i poważny (wyrok Trybunału z dnia 25 maja 1978 r. w sprawach połączonych 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 i 40/77 HNL i in. przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. 1209, pkt 6). Niezbędne jest zatem, aby dana instytucja w sposób poważny przekroczyła granice swoich uprawnień (wyrok Trybunału z dnia 15 września 1982 r. w sprawie 106/81 Kind przeciwko EWG, Rec. str. 2885, pkt 12). Ciężar dowodu takiej bezprawności spoczywa na skarżących (wyrok Trybunału z dnia 15 września 1994 r. w sprawie C-146/91 KYDEP przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. I-4199, pkt 43 i 44). Rada i Komisja nie działały jednak bezprawnie w ramach walki z BSE.

— W przedmiocie naruszenia przepisów wspólnotowych dotyczących ochrony zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego

- <sup>60</sup> Skarżący podnoszą, że Rada i Komisja dysponowały w chwili pojawienia się BSE odpowiednią podstawą prawną dla przyjęcia instrumentów prawnych niezbędnych dla uniemożliwienia rozszerzenia się choroby. Przywołują oni po pierwsze kompetencje w dziedzinie ochrony zdrowia zwierząt przewidziane w art. 32 i następnym WE, związane ze wspólną polityką rolną, oraz rozporządzenia ustanawiające wspólną organizację rynków w sektorze trzody chlewnej i bydła. Skarżący odnoszą się również do art. 100 traktatu WE (obecnie art. 94 WE), ogólnej podstawy prawnej pozwalającej na przyjęcie dyrektyw niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania wspólnego rynku. Ponadto dyrektywa 89/662 nakłada na Komisję obowiązek monitorowania programów kontroli realizowanych przez władze krajowe, jak również prowadzenia inspekcji na miejscu w celu zapewnienia skuteczności tych kontroli. Skarżący przywołują po drugie kompetencje wspólnotowe w dziedzinie zdrowia publicznego, przyznane wyraźnie w traktacie z Maastricht i rozszerzone przez traktat z Amsterdamu (art. 152 WE). Ochrona

zdrowia publicznego stanowi nadrzędny interes publiczny i należy jej przyznać pierwszeństwo wobec względów ekonomicznych (postanowienie Trybunału z dnia 12 lipca 1996 r. w sprawie C-180/96 R Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Rec. str. I-3903, pkt 91–93, i wyrok Trybunału z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-183/95 Affish, Rec. str. I-4315, pkt 43 i 57).

- 61 Skarżący utrzymują, że Komisja i Rada naruszyły przepisy wspólnotowe w dziedzinie zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego. Na poparcie tej tezy przywołują sprawozdanie komisji śledczej, w którym Parlament uznał odpowiedzialność Rady i Komisji za kryzys BSE. Jeżeli chodzi w szczególności o Komisję, wspomniane sprawozdanie zawierało następujące zarzuty: zawieszenie misji inspekcji weterynaryjnej w Zjednoczonym Królestwie w latach 1990–1994; brak koordynacji pomiędzy różnymi właściwymi dyrekcjami generalnymi; brak przejrzystości w funkcjonowaniu SVC, którego podgrupie ds. BSE złożonej z wielu naukowców brytyjskich przewodniczył prawie zawsze Brytyjczyk; niezapewnienie prawidłowego wykonywania kontroli weterynaryjnych oraz przestrzegania obowiązków przewidzianych w dyrektywie 89/662 oraz spóźniony charakter i nieskuteczność regulacji przyjętej w odniesieniu do mączek mięsnych i kostnych. Skarżący podkreślają, że ich skarga jest skierowana przeciwko Radzie i Komisji, ponieważ obie te instytucje dzieliły kompetencje, które należało wykorzystać w reakcji na kryzys BSE. Zachowanie zarzucane Radzie polegało w szczególności na niewprowadzeniu w życie ani art. 152 ust. 4 lit. b) i c) WE, ani przepisów dyrektywy 89/662, oraz na uchyleniu w drodze decyzji 98/256 embarga nałożonego na Zjednoczone Królestwo. Jeżeli chodzi o Komisję, zarzuca jej się w szczególności niewykorzystanie kompetencji wykonawczych, nadzorczych i kontrolnych przewidzianych w dyrektywach 89/662 i 90/425.

- 62 Pozwane twierdzą, że ściśle przestrzegając prawa, zawsze działały ze zdecydowaniem, w granicach odpowiednich kompetencji i dostosowywały swoje działania do dostępnych danych naukowych dotyczących epizootii i jej skutków dla zdrowia publicznego i zwierząt. Zaznaczają one, że przysługuje im szeroki zakres swobodnego uznania zarówno w dziedzinie wspólnej polityki rolnej, jak i wykonaniu art. 152 WE. Jeżeli chodzi w szczególności o walkę z BSE,



w orzecznictwie uznano, że instytucje dysponują szerokim zakresem swobodnego uznania w odniesieniu do przyjmowanych środków ochrony (wyroki Trybunału z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-157/96 National Farmers' Union i in., Rec. str. I-2211, pkt 61 i nast., i w sprawie C-180/96 Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Rec. str. I-2265, pkt 37).

- 63 Pozwane twierdzą również, że ich „zaniechania” mogą powodować odpowiedzialność Wspólnoty jedynie w przypadku, gdyby naruszały prawny obowiązek działania wynikający z przepisu wspólnotowego (wyrok Sądu z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie T-196/99 Area Cova i in. przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. II-3597, pkt 84). Artykuł 152 ust. 4 lit. b) i c) WE ogranicza się do ustalenia celów Wspólnoty w dziedzinie zdrowia publicznego, nie definiując jednak prawnego obowiązku działania. Podobnie dyrektywy 89/662 i 90/425 przyznają odpowiedzialność za kontrole zdrowia zwierząt oraz nadzorowanie produktów zwierzęcych w pierwszej kolejności państwom członkowskim (ww. postanowienie Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, pkt 53 i 54), przyznając Komisji jedynie kompetencje nadzorcze. Odpowiedzialność za faktyczną kontrolę stosowania prawodawstwa wspólnotowego spoczywa bowiem na państwach członkowskich, a rola Komisji polega zasadniczo na sprawdzaniu, czy władze krajowe stosują się do tego obowiązku, jak zaznaczono w końcowym sprawozdaniu skonsolidowanym przedstawionym tymczasowej komisji śledczej Parlamentu z dnia 20 października 1997 r. [COM(97) 509 wersja ostateczna, str. 5].
- 64 Skarżący rozwijają swoje zarzuty względem zachowania instytucji, wyróżniając trzy główne okresy. Pierwszy okres trwał od czasu wykrycia BSE w połowie lat osiemdziesiątych do roku 1994, kiedy to Komisja, zakazując stosowania mączek pochodzenia zwierzęcego, po raz pierwszy podjęła się walki z przyczynami tej choroby. Ten etap charakteryzuje się zawinioną bezczynnością instytucji wspólnotowych zarówno na płaszczyźnie legislacyjnej, jak i na płaszczyźnie ich obowiązków nadzoru i kontroli. Drugi okres rozciągał się między rokiem 1994 a 1998 i odznaczał się działaniem Komisji i Rady całkowicie niewystarczającym, spóźnionym i niespójnym, by zlikwidować tę chorobę, gdyż instytucje te przyjmowały często sprzeczne przepisy, które nie uwzględniały dostępnych opinii naukowych. Trzeci

okres trwał od 1998 do 2000 roku i charakteryzował się biernym zachowaniem instytucji i złagodzeniem kontroli i inspekcji, co umożliwiło masowe wystąpienie nowych przypadków w listopadzie 2000 r.

- 65 Skarżący utrzymują ponadto, że chociaż od 1989 r. Komisja wiedziała o istnieniu wielu ognisk BSE w Zjednoczonym Królestwie, jak również o istotnym zagrożeniu przeniesieniem tej choroby, instytucje wspólnotowe przez kilka lat powstrzymywały się od podjęcia środków ostrożności niezbędnych dla uniknięcia jej rozwoju. Tak oto w latach 1990–1994 działalność legislacyjna Wspólnoty dotycząca BSE praktycznie była zawieszona, a Rada nie prowadziła żadnych rozmów na temat tej choroby. Skarżący zarzucają również Komisji, że uchybiła kompetencjom nadzorczym, które spoczywają na niej na mocy prawa, w szczególności nie podjąwszy środków ochrony i kontroli przewidzianych w dyrektywach 89/662 i 90/425. Jak wynika ze sprawozdania komisji śledczej, Komisja nawet zawiesiła w tym okresie swoje misje inspekcji weterynaryjnej w Zjednoczonym Królestwie. W końcu szereg wewnętrznych dokumentów sporządzonych w 1990 r. w Komisji wskazuje, że w tym okresie sugerowano jedynie politykę dezinformacji.
- 66 Komisja twierdzi, że nie można zarzucać instytucjom wspólnotowym ani braku czujności, ani naruszenia prawnych obowiązków działania, do których rzekomo były zobowiązane. Przypomina ona, że legalność danego aktu należy oceniać na podstawie okoliczności faktycznych i prawnych mających miejsce w czasie, w którym został on przyjęty (wyrok Trybunału z dnia 7 lutego 1979 r. w sprawach połączonych 15/76 i 16/76 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. 321, pkt 7). Odpowiedniość danych środków należy zatem oceniać w świetle danych naukowych dostępnych w okresie, w którym zostały one przyjęte. Po ogłoszeniu w lutym 1989 r. „sprawozdania Southwooda”, które wymieniało pierwsze przypadki BSE w Zjednoczonym Królestwie, instytucje wspólnotowe zwróciły się do SVC i do środowisk naukowych o opinię w sprawie różnych problemów związanych z tą chorobą i finansowały badania w tej dziedzinie. Niemniej naukowcy przez długi czas uważali, że przeniesienie choroby na człowieka raczej nie było prawdopodobne.

Dopiero informacje zawarte w komunikacie SEAC z dnia 20 marca 1996 r. spowodowały konieczność przyjęcia środków wyjątkowych będących przedmiotem decyzji 96/239.

- 67 Komisja zaznacza, że jak długo możliwość przeniesienia BSE na człowieka była zwykłą hipotezą naukową, uważała ona, że równowaga interesów przedsiębiorców tego sektora i interesów konsumentów była odpowiednio zapewniona poprzez zakaz wywozu ze Zjednoczonego Królestwa żywego bydła mającego więcej niż sześć miesięcy oraz szeregu produktów, które mogły przenosić chorobę. Ponadto zdaniem Komisji, chociaż mogła ona w pewnych okolicznościach prowadzić inspekcje, nie była do tego zobowiązana. W każdym razie od 1990 r. przeprowadzono w Zjednoczonym Królestwie wiele inspekcji.
- 68 Skarżący zarzucają instytucjom wspólnotowym w szczególności zwłokę we wprowadzeniu zakazu stosowania mączek mięsnych i kostnych w żywieniu zwierząt hodowlanych, uważając, że stanowiły one główny wektor przenoszenia choroby. Zwracają oni uwagę na to, że w 1989 r. Zjednoczone Królestwo zakazało stosowania tych mączek w żywieniu zwierząt, nie zabraniając jednak ich produkcji lub wywozu. W ten sposób sprzedaż mączek brytyjskich do innych państw członkowskich wzrosła z 12 500 ton w 1988 r. do 25 000 ton w 1989 r. Niemniej Komisja zakazała stosowania białek ssaków w żywieniu przeżuwaczy dopiero w lipcu 1994 r. decyzją 94/381. Ta zwłoka tłumaczy, dlaczego zmniejszyła się ilość przypadków BSE w Zjednoczonym Królestwie, a zwiększyła w innych państwach członkowskich. Ponadto decyzja ta zakazała jedynie stosowania białek uzyskanych z tkanek ssaków tylko w żywieniu przeżuwaczy. Taki częściowy zakaz mączek okazał się ostatecznie być przyczyną zakażeń krzyżowych, a tym samym rozszerzenia się choroby. Bezwzględny zakaz stosowania białek zwierząt w żywieniu zwierząt hodowlanych został wprowadzony dopiero decyzją 2000/766.

- 69 Skarżący stwierdzają ponadto, że Parlament domagał się od 1993 r. stosowania określonej metody przetwarzania odpadów zwierzęcych pochodzących od ssaków w celu zapewnienia inaktywacji czynników wywołujących BSE, lecz nic nie uczyniono w tym względzie aż do wydania decyzji 96/449, która weszła w życie w dniu 1 kwietnia 1997 r. W końcu skarżący zarzucają instytucjom wspólnotowym, że zbyt późno zareagowały na zalecenia grupy ekspertów zgromadzonych przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) w kwietniu 1996 r. i opinię SVC z października 1996 r. w kwestii konieczności wyeliminowania materiałów szczególnego ryzyka ze wszystkich łańcuchów pokarmowych. Wejście w życie zakazu stosowania wszelkiego rodzaju materiałów szczególnego ryzyka, ustanowionego początkowo przez decyzję 97/534, było bowiem sukcesywnie opóźniane przez Komisję i Radę przez prawie trzy lata, gdyż decyzja ta była stosowana dopiero od dnia 1 października 2000 r. na mocy decyzji 2000/418.
- 70 Komisja twierdzi, że skarżący nie przedstawili żadnej ekspertyzy naukowej sporządzonej przed datą przyjęcia omawianych środków, która wykazałaby, iż były one nieodpowiednie lub niewystarczające. Wyjaśnia ona, że przyjęcie decyzji 94/381 było zgodne z opinią stałego komitetu weterynaryjnego, wskazując przy tym, że w tym okresie białka pochodzące z tkanek przeżuwaczy były postrzegane jako jedyne możliwe źródło czynników wywołujących BSE, a tym samym, że ich wykluczenie z pożywienia przeżuwaczy redukowało do minimum ryzyko zakażenia. Komisja dodaje, że decyzja 94/474 zakazała wywozu ze Zjednoczonego Królestwa mączki mięsnej i kostnej zawierającej białka przeżuwaczy, która nie była wyprodukowana zgodnie z nowymi przepisami wspólnotowymi. Komisja przyznaje, że zastosowanie regulacji dotyczącej traktowania mączek mięsnych i kostnych w państwach członkowskich była na początku niewystarczająca, lecz zwraca uwagę, że właśnie z tego powodu wszczęła w 1997 r. postępowania z powodu uchybienia zobowiązaniom przeciwko dziesięciu państwom członkowskim, wśród nich Hiszpanii.
- 71 Skarżący zwracają również uwagę na to, że działanie instytucji wspólnotowych było niespójne i sprzeczne. W szczególności embargo nałożone decyzją 96/239 na mączki mięsne i kostne pochodzące ze Zjednoczonego Królestwa, które zostało uznane przez Trybunał za niezbędne, odpowiednie i proporcjonalne (ww. postanowienie w sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji), zostało natychmiast złagodzone poprzez dopuszczenie odstępstw i zastąpienie go środkami znacznie mniej rygorystycznymi. Decyzja 96/362 uchyliła zakaz wysyłania szeregu produktów

takich jak nasienie, żelatyna, łój i produkty pochodzące i uzyskane z łożu. Następnie decyzja 98/256 w sposób bardzo subtelny uchyliła zakaz wywozu produktów bydłych ze Zjednoczonego Królestwa, zastępując w tekście zwrot „Zjednoczone Królestwo nie wysyła ze swojego terytorium” [tłumaczenie nieoficjalne], zwrotem „Zjednoczone Królestwo zapewnia, że z jego terytorium nie są wysyłane”, który nie ma charakteru zbyt mocno wiążącego. W ten sposób odpowiedzialność za nadzór nad wywozem produktów bydłych została przeniesiona w 1998 r. z Komisji na Zjednoczone Królestwo, co stanowi „porzucenie odpowiedzialności”. W końcu przyjęcie decyzji 98/692 oznaczało ostatni etap procesu stopniowego i warunkowego uchylania embarga nałożonego na Zjednoczone Królestwo.

72 Komisja utrzymuje, że decyzja 96/362 była w pełni uzasadniona w szczególności w świetle opinii SVC z dnia 9 i 18 kwietnia 1996 r. Odnośnie do decyzji 98/256 pozwane twierdzą, że ten akt nie uchylił zakazu wywozu produktów bydłych ze Zjednoczonego Królestwa, lecz ograniczył się do pozwolenia na wywóz niektórych produktów pochodzących z Irlandii Północnej w ściśle określonych warunkach. Modyfikacja redakcyjna, na którą zwracają uwagę skarżący, była jedynie poprawką językową, gdyż to nie Zjednoczone Królestwo „wysyła”, lecz podmioty, które tam mają siedzibę, więc zakres zakazu pozostawał ten sam. Organy odpowiedzialne za stosowanie tej decyzji oraz obowiązki kontrolne Komisji również pozostały bez zmian. Komisja dodaje, że decyzja 96/239 była środkiem ochrony o charakterze przejściowym i że jej rewizja była już przewidziana. W końcu odpowiedni charakter uchylenia embarga dla ochrony zdrowia ludzi został już zbadany przez Trybunał w wyroku z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-1/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-9989, który stwierdził, że nie przyjmując przepisów niezbędnych w celu zastosowania się do decyzji 98/256 i 1999/514, Republika Francuska uchybiła swoim zobowiązaniom.

73 Skarżący twierdzą, że bezczynność Rady i Komisji umożliwiła masowe wystąpienie w listopadzie 2000 r. nowych przypadków BSE. Skarżący dodają w tym względzie, że BSE rozszerzyła się, ponieważ w niektórych państwach członkowskich (Hiszpania, Portugalia, Francja), zwierzęta spożywały mączki zwierzęce pochodzące ze Zjednoczonego Królestwa. Konsekwencje silnego kryzysu zaufania konsumentów, który rozpoczął się w listopadzie i grudniu 2000 r. w wielu państwach

członkowskich, wśród nich w Hiszpanii, skłoniły w końcu Komisję i Radę do zareagowania i przyjęcia odpowiednich środków, wśród nich w szczególności decyzji 2000/766. Przez 12 lat od wprowadzenia przez Zjednoczone Królestwo zakazu stosowania mączek mięsnych w żywieniu przeżuwaczy Komisja i Rada zwlekały z reakcją na powagę tego kryzysu i jego konsekwencji.

- 74 Komisja uważa, że biorąc pod uwagę przyjęcie wielu przepisów szczególnych, nie można zarzucać instytucjom, iż pozostały bezczynne wobec tej choroby. Przepisy te pozwoliły bowiem na zredukowanie i złagodzenie kryzysu.

— W przedmiocie naruszenia zasady dobrej administracji, uzasadnionych oczekiwań i ostrożności

- 75 W pierwszej kolejności skarżący twierdzą, że Komisja naruszyła zasadę dobrej administracji. Wykazując niewytłumaczalny brak staranności, Komisja uchybiła bowiem swojemu obowiązkowi staranności, a nie uwzględniając interesów zdrowia publicznego, chroniąc przy tym interesy gospodarcze Zjednoczonego Królestwa, nie wypełniła ona obowiązku odpowiedniego rozważenia interesów. Zasada dobrej administracji wymagała w szczególności od instytucji wspólnotowych wzięcia pod uwagę konsekwencji, jakie w sektorze hodowli mogło wywołać złagodzenie wprowadzonych uprzednio środków kontroli BSE (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie T-73/95 Oliveira przeciwko Komisji, Rec. str. II-381, pkt 32), czego one nie uczyniły.

- 76 Pozwane utrzymują, że zasada dobrej administracji została tutaj starannie zachowana. W sytuacji gdy prawodawca wspólnotowy jest zmuszony do oszacowania przyszłych skutków wydawanej regulacji, a skutków tych nie można przewidzieć

dokładnie, jego ocenę można podważyć tylko wtedy, jeżeli w świetle informacji, którymi dysponował w chwili wydawania danej regulacji, okaże się ona w oczywisty sposób błędna (wyroki Trybunału z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawach połączonych od 267/88 do 285/88 Wuidart i in., Rec. str. I-435, pkt 14, i z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-280/93 Niemcy przeciwko Radzie, Rec. str. I-4973, pkt 90). W niniejszym przypadku skarżący ograniczyli się do przedstawienia w sposób ogólny swojego niezadowolenia z rozważenia danych interesów dokonanego przez instytucje wspólnotowe, nie wykazując jednak, że właściwe przepisy były w chwili ich przyjęcia w sposób oczywisty błędne (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie KYDEP przeciwko Radzie i Komisji, pkt 47).

77 W drugiej kolejności skarżący utrzymują, że Komisja naruszyła zasadę uzasadnionych oczekiwań, uchylając w 1998 r. ustanowione w 1996 r. embargo na produkty pochodzące ze Zjednoczonego Królestwa. Embargo to spowodowało uzasadnione oczekiwania w sektorze hodowli w odniesieniu do późniejszego utrzymania tego samego poziomu kontroli. Gdyby przedsiębiorcy nie mieli zaufania co do kontroli sytuacji przez instytucje wspólnotowe, sami podjęliby specjalne działania prewencyjne w celu uniknięcia bezpośredniego oddziaływania na nich kryzysu.

78 Pozwane przypominają, że przedsiębiorcy nie mogą w sposób uzasadniony oczekiwać, że zostanie utrzymana istniejąca sytuacja, która może zostać zmieniona w ramach uprawnień dyskrecjonalnych przyznanych instytucjom wspólnotowym (wyrok Trybunału z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie C-350/88 Delacre i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-395, pkt 33). Podobnie koncepcja ochrony uzasadnionych oczekiwań zakłada, że oczekiwania danej osoby wynikają z jednoznacznych zapewnień ze strony administracji wspólnotowej (postanowienie Sądu z dnia 11 marca 1996 r. w sprawie T-195/95 Guérin automobiles przeciwko Komisji, Rec. str. II-171, pkt 20). Skarżący nie przedstawili żadnego dowodu, że instytucje udzieliły im takich zapewnień, a ponadto w decyzji 96/239 wskazano wyraźnie, że ma ona jedynie charakter przejściowy. W każdym razie jest oczywiste, że instytucje nie mogły zapewnić, iż choroba nie dojdzie na terytorium hiszpańskie, a tym bardziej udzielić jednoznacznych zapewnień w tym przedmiocie.

- 79 W trzeciej kolejności skarżący utrzymują, że Komisja i Rada uchybiły wymogom zasady ostrożności, w szczególności nie przyjmując środków kontroli o bardziej restrykcyjnym charakterze. W niniejszym przypadku odpowiednie środki zostały przyjęte dopiero w 2000 r., pomimo że zagrożenia związane z BSE były wykazane w sposób naukowy od końca lat osiemdziesiątych w odniesieniu do zdrowia zwierząt i od 1996 r. do zdrowia ludzi. W każdym razie, nawet jeżeli Komisja i Rada mogły uznać, że zagrożenie nie zostało wykazane w pełni, powinny były przyjąć środki ochrony dużo bardziej restrykcyjne po dokonaniu odpowiedniej oceny całości zagrożeń, wychodząc nawet poza dostępne dane naukowe.
- 80 Pozwane utrzymują, że ich zarządzanie kryzysem BSE nigdy nie naruszyło zasady ostrożności. Utrzymują one, że środki oparte na tej zasadzie muszą być proporcjonalne do poziomu zamierzonej ochrony — nie zmierzając jednak do osiągnięcia zerowego poziomu zagrożenia — jak również niedyskryminujące, spójne i oparte na analizie potencjalnych zalet i wad danego działania lub braku działania. Trybunał i Sąd, orzekając w przedmiocie stosowania tej zasady w sprawach dotyczących ważności decyzji 96/239, zaznaczyli, że jeżeli występuje niepewność co do istnienia lub zakresu zagrożeń dla zdrowia ludzi, instytucje mogą przyjąć środki ochrony bez konieczności oczekiwania aż rzeczywistość i powaga tych zagrożeń zostaną w pełni wykazane (ww. wyrok w sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, pkt 99; wyrok Sądu z dnia 16 lipca 1998 r. w sprawie T-199/96 Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji, Rec. str. II-2805, pkt 66). Zasada ostrożności nie zobowiązuje jednak instytucji wspólnotowych do postępowania zgodnie z każdą opinią naukową bez jakiegokolwiek możliwości oceny. Przepisy przyjęte w celu zarządzania kryzysem BSE zawsze były dostosowane do istniejących zagrożeń zgodnie z oceną przeprowadzoną przez instytucje wspólnotowe.

## 2. W przedmiocie istnienia szkody

- 81 Skarżący podnoszą z jednej strony szkodę ekonomiczną, a z drugiej strony krzywdę.



- 82 W pierwszej kolejności twierdzą, że doznali bezpośrednio, rzeczywiście i niewątpliwie szkody majątkowej z powodu wystąpienia kryzysu BSE w Hiszpanii, zarówno w skutek wzrostu ich kosztów (damnum emergens), jak i utraty zysków, które osiągnęliby, gdyby kryzys nie wystąpił (lucrum cessans). Doznana szkoda była w każdym razie nieprzewidywalna i wykraczała poza zwykłe ryzyko gospodarcze właściwe dla działalności w omawianym sektorze (wyrok Trybunału z dnia 26 czerwca 1990 r. w sprawie C-152/88 Sofrimport przeciwko Komisji, Rec. str. I-2477, pkt 28). Skarżący opierają kalkulację wysokości tej szkody na trzech kryteriach. Po pierwsze zaznaczają, że wystąpienie pierwszego przypadku BSE w Hiszpanii spowodowało spadek konsumpcji wołowiny w tym kraju od 25 do 47%, w wyniku czego spadek wielkości uboju sięgnął aż 70%. Po drugie twierdzą oni, że wspomniane zmniejszenie konsumpcji doprowadziło do istotnej obniżki ceny mięsa wołowego w Hiszpanii z 484 peset hiszpańskich (ESP) za kilogram w 2000 r. do 331 ESP za kilogram w ciągu pierwszych pięciu miesięcy 2001 r. Po trzecie skarżący wskazują na szkody „uboczne”, wśród nich następujące: dłuższe utrzymywanie zwierząt w hodowlach przekraczające zwykły cykl hodowlany, wzrost cen pasz dla zwierząt (w następstwie zakazu stosowania mączek pochodzenia zwierzęcego), koszty usuwania materiałów szczególnego ryzyka i straty związane z obniżeniem wartości rynkowej tuszy z usuniętym kręgosłupem i w końcu usuwanie, transport i niszczenie zwłok w następstwie przepisów przyjętych przez Komisję. Ogółem wysokość szkody ekonomicznej poniesionej przez skarżących, bez uwzględnienia szkód „ubocznych”, wynosi 19 438 372,69 EUR.
- 83 Rada przypomina, że odpowiedzialność Wspólnoty wymaga, aby dochodzona szkoda przekraczała granice zwykłego ryzyka gospodarczego właściwego dla działalności w danym sektorze (ww. wyrok w sprawie Ireks-Arkady przeciwko Radzie i Komisji, pkt 11). Rada uznaje, że zaproponowana metoda obliczeniowa nie pozwala na wykazanie, iż skarżący doznali jakiegokolwiek szkody, ani też ocenić zakres rzeczonych szkód w odniesieniu do każdego podmiotu. Należy również zauważyć, że Wspólnota i państwa członkowskie przyjęły istotne środki w celu złagodzenia utraty dochodów hodowców i te korzyści powinny być zostać uwzględnione przy obliczaniu rzekomej szkody (wyrok Trybunału z dnia 18 maja 1993 r. w sprawie C-220/91 P Komisja przeciwko Stahlwerke Peine-Salzgitter, Rec. str. I-2393, pkt 57). Komisja ze swej strony zaznacza, że uwzględniając złożoność obliczenia podno-

szkody ekonomicznej, jej określenie powinno być ewentualnie przedmiotem późniejszej analizy w trakcie nowej fazy procedury. W każdym razie zwraca ona uwagę na to, że większa część rzekomych „szkód ubocznych” nie podlega odszkodowaniu, ponieważ spowodowane one zostały właśnie środkami mającymi na celu zwalczanie choroby, których przyjęcia domagali się skarżący.

- 84 W drugiej kolejności skarżący twierdzą, że kryzys BSE wyrządził im krzywdę. Po pierwsze niezgodne z prawem zachowanie instytucji i niepokój społeczny wywołany tym kryzysem spowodowały utratę zaufania konsumentów do hodowców sektora, co zaszkodziło prestiżowi tego zawodu. Po drugie klimat ten przeniósł się na niepewność co do zawodowej przyszłości hodowców. Ponadto brak działania lub niewystarczające działanie instytucji doprowadziło również do utraty zaufania skarżących do organizacji reprezentujących i broniących ich interesów. Po trzecie skarżący dręczeni byli uczuciami bezsilności, z troskania, strachu i niepewności. Skarżący szacują wysokość krzywdy na 15% wysokości indywidualnych żądań opartych na spadku cen, to jest ogółem 2 915 755,8 EUR.
- 85 Rada utrzymuje, że skarżący w żaden sposób nie skonkretyzowali rzekomo poniesionej krzywdy i że jej wysokość obliczyli w sposób dowolny i nieuzasadniony. Komisja zwraca uwagę na to, że hodowla jest działalnością gospodarczą, w której przedsiębiorcy ponoszą ryzyko strat i że rzekome naruszenie prestiżu zawodowego skarżących i doznane przez nich cierpienia psychiczne w żaden sposób nie zostały wykazane.

### 3. W przedmiocie istnienia związku przyczynowego

- 86 Skarżący twierdzą, że warunek istnienia związku przyczynowego między zarzucanym bezprawnym zachowaniem a dochodzoną szkodą jest spełniony w niniejszym

przypadku. Utrzymują oni, że gdyby Komisja i Rada przyjęły środki niezbędne w celu uniknięcia rozszerzenia choroby, uniknięto by szkód, które ponieśli hodowcy. Złe zarządzanie tych instytucji uniemożliwiło lepszą kontrolę czynników odpowiedzialnych za rozwój choroby poza obszarem geograficznym, gdzie się pojawiła, stanowiło zatem bezpośrednią przyczynę kryzysu.

- 87 Skarżący zwracają uwagę, że udowodniono w sposób naukowy, że mączki mięsne i kostne były wektorami przenoszącymi BSE. Komisja i Rada przyjęły odpowiednie środki w tym względzie dopiero w grudniu 2000 r., przyjmując decyzję 2000/766 zakazującą bezwzględnie stosowania przetworzonych białek zwierząt w żywieniu zwierząt hodowlanych. Po przyjęciu tych środków kryzys się nie powtórzył.
- 88 Ponadto skarżący utrzymują, że rozwój choroby w Hiszpanii pod koniec roku 2000 znajduje swoją bezpośrednią przyczynę w decyzji 98/256, która uchyliła ustanowione w 1996 r. embargo na bydło, mięso i mączki zwierzęce pochodzące ze Zjednoczonego Królestwa. To przedwczesne uchylenie embarga pozwoliło na rozwój BSE w państwach importujących. Skarżący zaznaczają w tym względzie, że o ile średni okres inkubacji choroby wynosi od czterech do pięciu lat, to badania naukowe wykazały, że minimalny okres inkubacji wynosi około 22 miesięcy. Wystąpienie pierwszych przypadków choroby w Hiszpanii miało miejsce dwa lata po uchyleniu embarga.
- 89 Skarżący podnoszą również, że okoliczności faktyczne niniejszej sprawy różnią się od okoliczności w postępowaniu, w którym zapadł wymieniony wyżej wyrok w sprawie Coldiretti i in. przeciwko Radzie i Komisji, którym Sąd oddalił skargę na tej podstawie, że spadek konsumpcji wołowiny w 1996 r. był spowodowany ogłoszeniem informacji o możliwości przenoszenia BSE na człowieka. W niniejszym przypadku konsumpcja wołowiny w Hiszpanii załamała się w 2000 r. bez jakiegokolwiek publikacji informacji naukowych, która byłaby tego przyczyną. Przyczyną tego kryzysu było masowe wystąpienie nowych przypadków BSE, wśród nich pierwszego przypadku w Hiszpanii w listopadzie 2000 r. Gdyby

bowiem konsumenci hiszpańscy wiedzieli, że choroba ta ograniczona była do terytorium Zjednoczonego Królestwa, nie zaprzestałoby konsumpcji wołowiny. Media nie mogą być uważane za odpowiedzialne za kryzys w Hiszpanii z tego prostego powodu, iż jedynie go relacjonowały. Ponadto w postępowaniu, w którym zapadł wymieniony powyżej wyrok w sprawie Coldiretti i in. przeciwko Radzie i Komisji, Sąd uznał, iż nie wykazano, że nawet gdyby przyjęto żądane środki, hodowcy również nie ponieśliby szkody w następstwie załamania rynku. W niniejszej sprawie środki, których nieprzyjęcie jest zarzucane, to właśnie te, które Rada przyjęła w dniu 4 grudnia 2000 r., czyli 15 dni po pojawieniu się pierwszych przypadków BSE w Hiszpanii, to jest bezwzględny zakaz stosowania mączek mięsnych i kostnych w żywieniu zwierząt hodowlanych.

- 90 W końcu skarżący podnoszą, że sprawozdanie komisji śledczej potwierdza, iż Komisja i Rada są odpowiedzialne za kryzys wywołany rozwojem BSE w państwach członkowskich. Chociaż sprawozdanie to zostało sporządzone w 1997 r., zawarte w nim wnioski można przenieść na niniejszą sytuację, ponieważ przepisy wprowadzone przez pozwane instytucje po 1997 r. nie uwzględniały, co najmniej do grudnia 2000 r., zaleceń sformułowanych w tym sprawozdaniu.
- 91 Pozwane utrzymują, że skarżący nie wykazali istnienia w niniejszym przypadku bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy zarzucanymi naruszeniami a podnoszoną szkodą.
- 92 Rada przyznaje, że zgodnie z danymi naukowymi dotyczącymi BSE choroba przenosi się głównie przez spożycie mączek mięsnych i kostnych zawierających czynniki chorobotwórcze. Niemniej podkreśla ona, że od lipca 1994 r. państwa członkowskie były zobowiązane na mocy decyzji 94/381 do wprowadzenia zakazu stosowania białek pochodzących z tkanek ssaków w żywieniu przeżuwaczy.

- 93 Komisja zwraca uwagę, że jak wynika z jej sprawozdania z dnia 20 października 1997 r. (zob. wyżej pkt 64), niektóre państwa członkowskie, wśród nich Hiszpania, dopuściły się nieprawidłowości przy stosowaniu przyjętych środków dotyczących BSE i że z tego powodu postanowiła wszcząć w dniu 26 czerwca 1997 r. postępowanie w sprawie uchybienia przeciwko dziesięciu państwom. Ponadto należy również uwzględnić ewentualną odpowiedzialność brytyjskich producentów mączek oraz Zjednoczonego Królestwa za przeniesienie choroby na kontynent.
- 94 Pozwane twierdzą poza tym, że skarżący nie wykazali, iż wcześniejsze działanie z ich strony lub przyjęcie innych środków mogło zapobiec pojawieniu się pierwszych przypadków BSE w Hiszpanii. Mając na uwadze długość okresu inkubacji BSE oraz uchybienia popełnione przez państwa członkowskie, stwierdzają one, że wcześniejsze i bardziej drastyczne działania instytucji wspólnotowych niekoniecznie uniemożliwiłyby rozwój choroby. Ponadto nic nie wskazuje na to, że jeżeli inne środki zostałyby podjęte, ceny nie spadłyby z powodu danych i informacji pochodzących z innych państw.
- 95 Pozwane uważają poza tym, że czynnikiem, który wywołał reakcje konsumentów hiszpańskich, była ich świadomość zagrożenia. W ten sposób alarmistyczna kampania medialna rozpętana w czasie pojawienia się pierwszych przypadków BSE w Hiszpanii wywołała pewną panikę wśród konsumentów. Przyjęcie nowych zakazów w grudniu 2000 r., niewystępowanie przypadków choroby Creutzfeldta-Jakoba u ludzi w Hiszpanii, czy też niewielkie oddziaływanie BSE w tym państwie w porównaniu do innych państw członkowskich nie doprowadziły do złagodzenia tego kryzysu zaufania konsumentów hiszpańskich.
- 96 W końcu Rada kwestionuje podnoszoną wartość dowodową sprawozdania komisji śledczej w niniejszej sprawie. Po pierwsze sprawozdanie to zostało przyjęte ponad rok przed przyjęciem decyzji 98/256. Po drugie dokument ten nie wypowiedział się w kwestii ewentualnej odpowiedzialności prawnej i ograniczał się do sformułowania szeregu zaleceń i ocen o charakterze politycznym.

*Ocena Sądu*

- 97 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem powstanie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty za bezprawne zachowanie jej organów, w rozumieniu art. 288 akapit drugi WE, jest uzależnione od łącznego spełnienia określonych przesłanek, a mianowicie: bezprawności działania zarzucanego instytucjom, rzeczywistego charakteru szkody oraz istnienia związku przyczynowego między zarzucanym działaniem a powołaną szkodą (wyrok Trybunału z dnia 29 września 1982 r. w sprawie 26/81 *Oleifici Mediterranei przeciwko EWG*, Rec. str. 3057, pkt 16; wyroki Sądu: z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawie 175/94 *International Procurement Services przeciwko Komisji*, Rec. str. II-729, pkt 44; z dnia 16 października 1996 r. w sprawie T-336/94 *Efisol przeciwko Komisji* Rec. str. II-1343, pkt 30, i z dnia 11 lipca 1997 r. w sprawie T-267/94 *Oleifici Italiani przeciwko Komisji*, Rec. str. II-1239, pkt 20).
- 98 W odniesieniu do pierwszej z wymienionych przesłanek zgodnie z orzecnictwem wymagane jest, aby nastąpiło wystarczająco istotne naruszenie przepisu przyznającego prawa jednostkom (wyrok Trybunału z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P *Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji*, Rec. str. I-5291, pkt 42). Jeśli chodzi o przesłankę wystarczająco istotnego naruszenia prawa, rozstrzygającym kryterium pozwalającym uznać ją za spełnioną jest oczywiste i poważne wykroczenie przez zainteresowaną instytucję Wspólnoty poza przysługujący jej zakres swobodnej oceny. W sytuacji gdy instytucji tej przysługuje jedynie bardzo ograniczony zakres swobodnego uznania lub nie ma go ona wcale, jakiegokolwiek naruszenie prawa wspólnotowego może wystarczyć do wykazania, iż nastąpiło wystarczająco istotne naruszenie prawa (wyrok Trybunału z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-312/00 P *Komisja przeciwko Camar i Tico*, Rec. str. I-11355, pkt 54; wyrok Sądu z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawach połączonych T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 i T-225/99 *Comafrica i Dole Fresh Fruit Europe przeciwko Komisji*, Rec. str. II-1975, pkt 134).
- 99 Jeżeli jedna z tych przesłanek nie jest spełniona, skargę należy oddalić w całości, przy czym nie ma konieczności analizowania innych przesłanek (ww. wyrok *KYDEP przeciwko Radzie i Komisji*, pkt 19 i 81, i wyrok Sądu z dnia 20 lutego 2002 r. w sprawie T-170/00 *Förde-Reederei przeciwko Radzie i Komisji*, Rec. str. II-515, pkt 37).

- 100 W niniejszej sprawie należy zbadać w pierwszej kolejności istnienie związku przyczynowego między rzekomo bezprawnym zachowaniem pozwanych instytucji a szkodą podnoszoną przez skarżących.
- 101 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem związek przyczynowy w rozumieniu art. 288 akapit drugi WE ma miejsce, jeżeli istnieje niewątpliwy i bezpośredni związek między uchybieniem popełnionym przez daną instytucję a podnoszoną szkodą, przy czym ciężar dowodu spoczywa na skarżących (wyrok Trybunału z dnia 30 stycznia 1992 r. w sprawach połączonych 363/88 i 364/88 Finsider i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-359, pkt 25; ww. wyrok w sprawie Coldiretti i in. przeciwko Radzie i Komisji, pkt 101).
- 102 W niniejszym przypadku naruszenia podnoszone przez skarżących polegają zasadniczo na przyjęciu norm i przepisów niewystarczających, błędnych, nieodpowiednich lub spóźnionych dla zwalczenia choroby BSE. Skarżący zarzucają więc pozwany instytucjom uchybienie ich obowiązkom nadzoru i kontroli w dziedzinie zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego, w szczególności po pierwsze nie wprowadzając w życie przepisów art. 152 ust. 4 lit. b) i c) WE; po drugie nie przyjmując środków ochrony przewidzianych w dyrektywach 89/662 i 90/425 i po trzecie nie kontrolując przestrzegania przepisów wspólnotowych przez władze państw członkowskich, w szczególności Zjednoczonego Królestwa. W szczególności skarżący zarzucają instytucjom wspólnotowym w pierwszej kolejności, że bardzo późno zakazały stosowania mączek mięsnych i kostnych w żywieniu zwierząt hodowlanych oraz że nie określiły we właściwym czasie odpowiednich metod przetwarzania odpadów zwierzęcych w celu zapewnienia inaktywacji czynników wywołujących BSE; w drugiej kolejności, że dopiero bardzo późno zakazały stosowania materiałów szczególnego ryzyka i w trzeciej kolejności, że przedwcześnie uchyliły embargo nałożone w 1996 r. na bydło, wołowinę i mączki mięsne i kostne pochodzące ze Zjednoczonego Królestwa.
- 103 Skarżący utrzymują, że te nieprawidłowości w zarządzaniu kryzysem BSE przez Radę i Komisję uniemożliwiło ograniczenie BSE do terytorium Zjednoczonego Królestwa, gdzie choroba ta się pojawiła, i pozwoliło na jej rozwój w wielu państwach Europy

kontynentalnej, wśród nich w Hiszpanii. Pojawienie się BSE w tym państwie wyrządziło skarżącym bardzo poważne szkody ekonomiczne, w szczególności z powodu spadku konsumpcji wołowiny i obniżenia jej ceny, wyrządzając im również krzywdę. Zdaniem skarżących rzekomo zawinione działania i bezczynność pozwanych instytucji stanowią zatem bezpośrednią przyczynę szkód podnoszonych w niniejszej sprawie.

- 104 Rada i Komisja utrzymują natomiast, że skarżący nie wykazali istnienia w niniejszym przypadku bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy tymi rzekomo bezprawnymi zachowaniami a podnoszonymi szkodami. Instytucje te kwestionują w szczególności fakt, jakoby można uznać, że ich działania oraz zaniechania spowodowały pojawienie się BSE w Hiszpanii. Utrzymują one, że nie wykazano, iż wcześniejsze działanie z ich strony lub przyjęcie innych przepisów mogło zapobiec pojawieniu się pierwszych przypadków BSE w tym państwie. Pozwane instytucje zwracają ponadto uwagę na to, że w każdym razie kryzys zaufania konsumentów, który stanowił przyczynę spadku cen i konsumpcji wołowiny na rynku hiszpańskim, został spowodowany w rzeczywistości alarmistycznymi relacjami mediów dotyczącymi pojawienia się pierwszych przypadków BSE w Hiszpanii.
- 105 Należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że w niniejszym przypadku do spadku konsumpcji i cen na rynku wołowiny w Hiszpanii doszło w następstwie pojawienia się w dniu 22 listopada 2000 r. pierwszego przypadku BSE w tym kraju, po którym od listopada 2000 r. do listopada 2001 r. odkryto ponad 70 przypadków BSE na terytorium Hiszpanii.
- 106 Bezsporne jest, że w owym czasie konsumenci hiszpańscy wiedzieli już od kilku lat zarówno o występowaniu choroby szalonych krów w pogłowie bydła w Zjednoczonym Królestwie i innych państwach europejskich — między innymi Francji i Portugalii, krajach sąsiednich — jak i o zagrożeniu możliwością przeniesienia tej choroby na człowieka i jej śmiertelnym charakterze. Zatem inaczej niż w okolicznościach faktycznych postępowania, w którym zapadł wyżej przytoczony wyrok w sprawie Coldiretti i in. przeciwko Radzie i Komisji, w której



załamanie rynku nastąpiło w wyniku ogłoszenia komunikatu SEAC z dnia 20 marca 1996 r., który informował o możliwości przenoszenia na człowieka choroby BSE (zob. pkt 113 ww. wyroku w sprawie Coldiretti i in. przeciwko Radzie i Komisji), w niniejszym przypadku załamanie popytu, które spowodowało dochodzone szkody, nie zostało wywołane oddziaływaniem na opinię publiczną informacji naukowych lub rozpowszechnieniem wiadomości na temat zagrożeń, jakie BSE stanowiło dla zdrowia ludzi.

- 107 W niniejszym przypadku kryzys zaufania konsumentów, który doprowadził do spadku konsumpcji wołowiny w Hiszpanii, został spowodowany bezpośrednio wykryciem w tym kraju krów zarażonych chorobą BSE. Wbrew temu, co wydają się twierdzić pozwane instytucje, to sam fakt pojawienia się BSE w Hiszpanii wywołał niepokój konsumentów hiszpańskich, a nie rzekomo „alarmistyczne” traktowanie informacji przez media hiszpańskie. Nie sposób bowiem oddzielić w niniejszym przypadku, dla celów ustalenia związku przyczynowego, faktu pojawienia się choroby w Hiszpanii od relacji medialnych, jakkolwiek alarmistyczne by one były.
- 108 Wobec tego, chociaż załamanie hiszpańskiego rynku wołowiny zostało wywołane dotarciem choroby BSE do Hiszpanii, Wspólnota może być odpowiedzialna za poniesione przez skarżących w wyniku tego szkody wyłącznie, jeżeli rzekomo bezprawne działania lub zaniechania Rady i Komisji stanowią bezpośrednią przyczynę pojawienia się tej choroby w tym kraju, a zatem pod warunkiem że choroba ta prawdopodobnie nie dotarłaby do Hiszpanii, gdyby środki, których nieprzyjęcie skarżący zarzucają tym instytucjom, zostałyby przyjęte.
- 109 W konsekwencji należy zatem zbadać, czy skarżący przedstawili dowody lub argumenty, które mogłyby wykazać, że rzekomo zawinione działania lub zaniechania zarzucane pozwanej instytucji mogą zostać uznane za niewątpliwą i bezpośrednią przyczynę dotarcia BSE do Hiszpanii.

1. W przedmiocie rzekomego opóźnienia we wprowadzeniu zakazu stosowania mączek mięsnych i kostnych i określeniu odpowiednich metod przetwarzania odpadów zwierzęcych

- 110 Skarżący utrzymują, że nie doszłoby do kryzysu BSE w Hiszpanii, gdyby pozwane instytucje przyjęły już w 1990 r. bezwzględny zakaz stosowania mączek pochodzenia zwierzęcego w żywieniu zwierząt hodowlanych. Taki zakaz został wprowadzony dopiero decyzją 2000/766, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2001 r. Skarżący zarzucają również pozwanym, że zbyt późno określiły odpowiednie metody przetwarzania odpadów zwierzęcych pochodzących od ssaków. Zostały one wprowadzone dopiero decyzją 96/449, która weszła w życie w dniu 1 kwietnia 1997 r.
- 111 Należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że chociaż dokładne pochodzenie BSE nie jest całkowicie jasne, badania naukowe tej choroby wskazują, że — z wyjątkiem ograniczonej liczby przypadków (poniżej 10%) spowodowanych przeniesieniem z matki na potomstwo — BSE wynika najprawdopodobniej ze spożycia mączek mięsnych i kostnych zawierających czynnik chorobotwórczy. Jak wynika z decyzji 94/381, zakłada się bowiem, że występowanie BSE u bydła znajduje swoją przyczynę w białkach przeżuwaczy, które zawierały zarazek trzęsawki oraz później zarazek BSE i które nie zostały poddane odpowiedniemu traktowaniu w celu inaktywacji tych czynników chorobotwórczych (motyw pierwszy). Wynika z tego, że dla zatrzymania rozwoju tej choroby w szczególności należało uniemożliwić, aby tkanki, które mogły zawierać zarazki BSE, dostały się do łańcucha pokarmowego zwierząt.
- 112 Należy zatem przeanalizować środki przyjęte przez pozwane instytucje w tym zakresie, to znaczy dotyczące stosowania mączek mięsnych i kostnych i określenia odpowiednich metod przetwarzania odpadów zwierzęcych. W tym względzie należy rozróżnić dwa etapy w działaniu tych instytucji: etap pierwszy, trwający od wykrycia choroby BSE w Zjednoczonym Królestwie w 1986 r. do przyjęcia przez Komisję

w dniu 27 czerwca 1994 r. decyzji 94/381 zakazującej w całej Wspólnocie stosowania w żywieniu przeżuwaczy białek pochodzących od ssaków, i etap drugi, trwający od przyjęcia tej decyzji do ustanowienia w dniu 4 grudnia 2000 r. bezwzględnie zakazu stosowania przetworzonych białek pochodzenia zwierzęcego w żywieniu zwierząt hodowlanych, wprowadzonego decyzją 2000/766.

— Działania pozwanych instytucji przed czerwcem 1994 r.

- 113 Wydaje się, że pozwane instytucje zakładały początkowo, iż BSE stanowi problem z zakresu zdrowia zwierząt ograniczony zasadniczo do terytorium Zjednoczonego Królestwa, gdzie chorobę tę wykryto po raz pierwszy w 1986 r. Z tego powodu od 1989 r. przyjęły one pierwszą serię środków mających na celu zapobieżenie rozszerzenia się BSE na inne państwa członkowskie, wprowadzając w szczególności pewne ograniczenia w wewnątrzspółnotowym handlu bydłem pochodzącym ze Zjednoczonego Królestwa (zob. w szczególności decyzje 89/469, 90/59 i 90/261). Następnie decyzja 90/200 wprowadziła środki mające na celu ograniczenie wewnątrzspółnotowego handlu między Zjednoczonym Królestwem a innymi państwami członkowskimi niektórymi kankami i organami (mózg, rdzeń kręgowy, migdałki, grasicca, śledziona i jelita) pochodzącymi od zwierząt mających więcej niż sześć miesięcy w chwili uboju, zakazując również wysyłania innych tkanek i organów nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Decyzja 92/290 zobowiązała wszystkie państwa członkowskie do zapewnienia, że zarodki bydłace pochodzące od krów, u których stwierdzono lub podejrzewano wystąpienie BSE, nie będą wysyłane; jeżeli chodzi o Zjednoczone Królestwo, decyzja ta zakazała wywozu zarodków pochodzących od zwierząt urodzonych przed lipcem 1988 r.
- 114 Należy zatem stwierdzić, że chociaż władze Zjednoczonego Królestwa zakazały na swoim terytorium od lipca 1988 r. żywienia przeżuwaczy mączkami mięsnymi i kostnymi zawierającymi białka przeżuwaczy, pozwane instytucje początkowo nie przyjęły podobnych środków na płaszczyźnie wspólnotowej. Jak zostało bowiem podniesione, dopiero w czerwcu 1994 r. zakazały one stosowania białek

pochodzących od ssaków w żywieniu przeżuwaczy w całej Wspólnocie, przyjmując decyzję 94/381. Podobnie wywóz mączek mięsnych i kostnych ze Zjednoczonego Królestwa do innych państw członkowskich został zakazany wyraźnie dopiero w 1996 r. decyzją 96/239.

- 115 Prawdą jest, że w tym czasie charakterystyka choroby, a w szczególności przyczyny jej przenoszenia, nie były całkowicie znane. Podobnie przed 1994 r. występowanie BSE w krajach innych niż Zjednoczone Królestwo — oraz w zakresie dużo mniejszym w Irlandii — było bardzo ograniczone. W latach 1988–1994 w Europie kontynentalnej BSE wykryto jedynie w Niemczech (4 przypadki), Danii (1 przypadek), Francji (10 przypadków), we Włoszech (2 przypadki) i w Portugalii (18 przypadków). Ponadto większość tych przypadków odnosiła się do krów importowanych do tych krajów.
- 116 Niemniej już w 1989 r. Komisja traktowała BSE jako „nową poważną i zaraźliwą chorobę, której obecność może zagrażać bydłu w państwach członkowskich” [tłumaczenie nieoficjalne] (zob. motyw drugi decyzji 89/469). Należy zauważyć również, że przepisy wspólnotowe przyjęte w latach 1989–1992, które wprowadzały ograniczenia w handlu produktami pochodzącymi ze Zjednoczonego Królestwa, dotyczyły w szczególności zwierząt urodzonych w tym kraju przed lipcem 1988 r., to znaczy przed wprowadzeniem w Zjednoczonym Królestwie zakazu karmienia przeżuwaczy mączkami mięsnymi i kostnymi zawierającymi białka pochodzące od przeżuwaczy (zob. w szczególności art. 1 decyzji 89/469, art. 2 ust. 2 decyzji 90/200 i art. 2 ust. 1 i 2 decyzji 92/290). Należy też zauważyć, że decyzja 90/59 stwierdza, iż „bydło urodzone poza Zjednoczonym Królestwem, ale przywiezione do Zjednoczonego Królestwa po dniu 18 lipca 1988 r. nie miało kontaktu z zarazkiem choroby za pośrednictwem zakażonych pasz” [tłumaczenie nieoficjalne] (motyw piąty decyzji 90/59).
- 117 Wydaje się zatem, że już od 1990 r. pozwane instytucje miały świadomość, przynajmniej w pewnym zakresie, zarówno zagrożenia, jakie BSE stanowiło dla pogłowia bydła w państwach członkowskich, jak również możliwości istnienia związku przyczynowego pomiędzy przenoszeniem tej choroby a spożywaniem

zakazonych mączek mięsnych i kostnych pochodzących od przeżuwaczy. Można więc uznać, że ze strony tych instytucji rozsądnym byłoby przyjęcie przed czerwcem 1994 r. specjalnych przepisów dotyczących stosowania tych mączek na podstawie w szczególności art. 9 ust. 3 i 4 dyrektywy 89/662 i art. 10 ust. 3 i 4 dyrektywy 90/425.

- 118 Nie można jednak uznać, że przyjęcie takich przepisów, nawet w stadium początkowym, na pewno uniemożliwiłoby rozwój BSE na kontynencie, a w szczególności dotarcie tej choroby do Hiszpanii w 2000 r. Należy bowiem stwierdzić, że siedem państw członkowskich przyjęło w latach 1989 i 1990 przepisy zakazujące stosowania w żywieniu przeżuwaczy białek uzyskanych z tkanek ssaków. Niemniej w większości tych państw przepisy te nie pozwoliły na uniemożliwienie dotarcia BSE na ich terytorium. Przykładowo Republika Francuska, która zakazała stosowania białek ssaków w żywieniu bydła w lipcu 1990 r., odnotowała 328 przypadków BSE od 1991 r. do maja 2001 r., z których wszystkie dotyczyły zwierząt urodzonych w tym kraju. Podobnie Irlandia, która zakazała karmienia przeżuwaczy białkami pochodzącymi od przeżuwaczy w sierpniu 1989 r., odnotowała w okresie od 1989 r. do maja 2001 r. 651 przypadków, z czego większość przed 1996 r., a całość po tej dacie nie była zwierzętami importowanymi. W końcu Królestwo Niderlandów również zakazało stosowania w żywieniu przeżuwaczy białek pochodzących od przeżuwaczy w sierpniu 1989 r.; 16 przypadków BSE wystąpiło w tym kraju w okresie od 1997 r. do maja 2001 r., wszystkie dotyczyły zwierząt nieimportowanych.
- 119 Poza tym należy stwierdzić, że w braku norm wspólnotowych w tym zakresie Królestwo Hiszpanii mogło przyjąć przepisy krajowe zakazujące żywienia przeżuwaczy mączkami mięsnymi i kostnymi zawierającymi białka pochodzące od przeżuwaczy na jego terytorium, jak uczyniło to, co zostało zaznaczone, wiele państw członkowskich. Wprawdzie choroba wystąpiła w tym kraju dopiero w 2000 r., więc władze hiszpańskie mogły uważać przed tą datą, że przepisy takie nie były konieczne. Niemniej BSE dotarła dość wcześnie do krajów sąsiadujących z Hiszpanią (w 1990 r. do Portugalii i w 1991 r. do Francji), a zatem władze hiszpańskie mogły przed 1994 r. uznać za wskazane przyjęcie specjalnych przepisów dotyczących stosowania mączek mięsnych i kostnych na swoim terytorium.

— Działania pozwanych instytucji w okresie od czerwca 1994 r. do grudnia 2000 r.

- 120 Od 1994 r. pozwane sukcesywnie wprowadzały w życie strategię mającą na celu w szczególności uniemożliwienie w całej Wspólnocie dostania się do łańcucha pokarmowego zwierząt tkanek mogących zawierać czynniki wywołujące BSE. Strategia ta przewidywała z jednej strony normy mające na celu zminimalizowanie zagrożenia zarażeniem poprzez przetwarzanie odpadów zwierzęcych, a z drugiej strony zakaz paszowy mający na celu zapewnienie, że w przypadku niezadziałania systemów przetwarzania odpadów, zwierzęta nie będą narażone na czynniki wywołujące BSE poprzez kontakt z paszami.
- 121 Wśród tych środków należy podkreślić decyzję 94/381, która zakazuje w całej Wspólnocie stosowania w żywieniu przeżuwaczy białek pochodzących od ssaków. Jak wynika z tej decyzji (motyw czwarty), Komisja po przeprowadzeniu wraz z SVC szczegółowej analizy sytuacji stwierdziła, że białka uzyskane z tkanek przeżuwaczy były jedynym istotnym potencjalnym źródłem czynników wywołujących encefalopatie gąbczaste u gatunków podatnych i że w konsekwencji wykluczenie ich z żywienia tych gatunków redukuje ryzyko zarażenia. W każdym razie uwzględniając fakt, że rozróżnienie przetworzonych białek uzyskanych od przeżuwaczy oraz pochodzących od innych gatunków ssaków sprawiało trudności, Komisja zakazała stosowania w żywieniu przeżuwaczy białek uzyskanych od wszystkich gatunków ssaków — jakkolwiek z możliwością zezwolenia w indywidualnych przypadkach na zastosowanie systemów umożliwiających odróżnienie białek przeżuwaczy od białek pochodzących od nieprzeżuwaczy.
- 122 Skarżący utrzymują, że przepisy te były niewystarczające ze względu na to, że decyzja 94/381 zakazała stosowania białek pochodzących od ssaków jedynie w żywieniu przeżuwaczy, a zatem nie w żywieniu innych zwierząt hodowlanych — głównie trzody chlewnej i drobiu. Ich zdaniem ten częściowy zakaz okazał się później przyczyną zakażeń krzyżowych, a tym samym rozwoju BSE.

- 123 Należy zauważyć w tym względzie, że jak zostało wskazane w opinii Naukowego Komitetu Sterującego z dnia 27 i 28 listopada 2000 r. (motyw 3 decyzji 2000/766), jak również w sprawozdaniu specjalnym Trybunału Obrachunkowego nr 14/2001 (pkt 29, 30, 32 i 33), okazało się, że stosowanie mączek mięsnych i kostnych uzyskanych od ssaków w żywieniu zwierząt hodowlanych innych niż przeżuwacze faktycznie niesie ze sobą ryzyko zakażenia pasz dla przeżuwaczy. To ryzyko „zakażenia krzyżowego” występowało zarówno zakładach produkcji mączek, jak i w gospodarstwach hodowlanych.
- 124 Jak podnoszą skarżący, bezwzględny zakaz stosowania białek zwierząt w żywieniu wszystkich zwierząt hodowlanych wprowadzono w całej Wspólnocie dopiero decyzją 2000/766, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2001 r. Należy zaznaczyć w każdym razie, że przyjęcie decyzji 2000/766 okazało się konieczne ze względu na braki systemowe w ramach wykonywania przepisów wspólnotowych dotyczących mączek mięsnych i kostnych w wielu państwach członkowskich (motyw 5 i 6 decyzji 2000/766).
- 125 Jak bowiem wynika ze sprawozdania specjalnego Trybunału Obrachunkowego nr 14/2001 (pkt 31), większość państw członkowskich (wraz z Królestwem Hiszpanii) tolerowała pewien poziom skażenia, chociaż regulacje wspólnotowe nie przewidywały żadnego zakresu tolerancji. Podobnie inspekcje przeprowadzone w latach 1998–2000 przez Biuro Komisji ds. Żywności i Weterynarii (FVO) wykazały nieprawidłowości w dziedzinie kontroli handlu mączkami w większości państw członkowskich.
- 126 Obok uchybień państw członkowskich dotyczących wykonania wspomnianego zakazu paszowego inspekcje FVO wykazały również, że przemysł paszowy — wraz z zakładami utylizacji oraz zakładami produkcji pasz — nie podjął wystarczających wysiłków, aby zapobiec dostaniu się mączek mięsnych i kostnych do pasz dla bydła oraz że pasze nie zawsze posiadały właściwie etykiety (jak np. w Hiszpanii).

Uchybienia te przyczyniły się do faktu, że gospodarstwa nieświadomie podawały bydłu potencjalnie skażone pasze (sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 14/2001, pkt 33).

- 127 Należy zauważyć ponadto, że od 1994 r. Komisja sukcesywnie określała metody utylizacji, które należało stosować w celu zredukowania zakaźnego charakteru czynników wywołujących BSE obecnych w zakażonych odpadach zwierzęcych, przetworzonych na mączki mięsne i kostne przeznaczone do stosowania w żywieniu zwierząt hodowlanych innych niż przeżuwacze. Ponadto Komisja wprowadziła w życie przepisy zapewniające inspekcje i dopuszczanie zakładów utylizacji i producentów pasz.
- 128 W ten sposób decyzją 94/382 zakazano niektórych procedur przetwarzania odpadów pochodzących od przeżuwaczy, które zgodnie z badaniami naukowymi okazały się nieskuteczne w odniesieniu do inaktywacji czynników wywołujących BSE (motyw siódmy tej decyzji). Standardy minimalne ustanowione przez tę decyzję zostały określone w sposób wyraźny jako tymczasowe, a ich późniejsza zmiana była już przewidziana w świetle przyszłych danych naukowych w celu zapewnienia wystarczającej inaktywacji czynników chorobotwórczych we wszystkich metodach. W następstwie przeprowadzenia nowych badań Komisja stwierdziła bowiem, że tylko jeden z testowanych systemów był w stanie zapewnić całkowitą inaktywację w mączce mięsnej i kostnej czynników wywołujących trzęsawkę — to jest zastosowanie wysokiej temperatury w systemie przetwarzania wsadowego, gdzie proces przebiega w temperaturze minimalnej 133°C przy ciśnieniu 3 bar przez co najmniej 20 minut jako jedyny proces lub jako faza sterylizacji poprzedzająca lub kończąca przetwarzanie (motyw piąty i szósty decyzji 96/449). Z tego względu decyzja 96/449 ustanowiła od dnia 1 kwietnia 1997 r. minimalne parametry dla przetwarzania odpadów zwierzęcych w odniesieniu do inaktywacji czynników wywołujących BSE, nakładając na państwa członkowskie zobowiązanie do nieudzielania zezwoleń na metody niezgodne z tymi parametrami. Chociaż skarżący zarzucają pozwanym instytucjom, że nie przyjęły wcześniej metody przetwarzania odpadów zwierzęcych określonej w decyzji 96/449, przypominając, iż Parlament



w 1993 r. zażądał jej stosowania, nie przedstawiają oni jednak niczego, co mogłoby wykazać w świetle wiedzy naukowej z tego okresu, że przepisy wcześniejsze, w szczególności przepisy decyzji 94/382, w chwili ich wydania były w sposób oczywisty niewystarczające lub błędne.

129 Ponadto należy zaznaczyć, że decyzja 94/474 zakazała wywozu ze Zjednoczonego Królestwa wszelkich materiałów i produktów objętych decyzją 94/382 i wytworzonych przed dniem 1 stycznia 1995 r. [art. 3 ust. 1 lit. a)]. Następnie decyzja 96/239 zakazała w sposób bezwzględny wysyłania z terytorium Zjednoczonego Królestwa mączek mięsnych i kostnych pochodzących od ssaków, jak również uzyskanych od bydła ubitego w Zjednoczonym Królestwie produktów, które mogły trafić do łańcucha pokarmowego zwierząt (art. 1). W końcu Komisja decyzją 97/735 zakazała w całej Wspólnocie wysyłania do innych państw członkowskich lub do krajów trzecich przetworzonych odpadów zwierzęcych pochodzących od ssaków, które nie zostały przetworzone zgodnie z parametrami określonymi w decyzji 96/449. Ponadto zobowiązała ona państwa członkowskie do zapewnienia, że odpady te nie będą mogły trafić do łańcucha pokarmowego zwierząt.

130 W końcu należy także zauważyć, że jak wskazał Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu specjalnym nr 14/2001 (pkt 28), inspekcje przeprowadzone przez FVO wykazały, że w większości państw członkowskich — wśród nich w Hiszpanii — miały miejsce problemy w związku z opóźnioną transpozycją przepisów wspólnotowych dotyczących metod utylizacji oraz żywienia zwierząt, a także trudności w procedurze dopuszczania zakładów utylizacji i w kontroli przestrzegania odpowiednich przepisów dotyczących utylizacji.

— Wniosek

131 Wobec powyższego należy stwierdzić, że zarządzanie przez pozwane instytucje problemami związanymi ze stosowaniem mączek mięsnych i kostnych w żywieniu

zwierząt hodowlanych, w tym w szczególności przeżuwaczy, oraz z przetwarzaniem odpadów zwierzęcych nie może być uznane za niewątpliwą i bezpośrednią przyczynę pojawienia się BSE w Hiszpanii. Nie zostało bowiem wykazane, że jeżeli instytucje te przyjęłyby wcześniej środki, które zostały przyjęte w późniejszym okresie, choroba BSE mimo wszystko nie dotarłaby do tego kraju. W tym względzie należy zaznaczyć również, że rzekoma nieskuteczność wielu środków przyjętych przez pozwane instytucje w znacznym zakresie została spowodowana ich niewłaściwym zastosowaniem lub brakiem zastosowania przez władze państw członkowskich i przedsiębiorców prywatnych.

2. W przedmiocie rzekomej zwłoki we wprowadzeniu zakazu stosowania materiałów szczególnego ryzyka

- <sup>132</sup> Skarżący zarzucają instytucjom wspólnotowym, że zbyt późno zareagowały na zalecenia grupy eksperckiej WHO z kwietnia 1996 r. i opinię SVC z października 1996 r. dotyczące konieczności wyeliminowania materiałów szczególnego ryzyka ze wszystkich łańcuchów pokarmowych. Podkreślają oni w szczególności, że wejście w życie zakazu stosowania wszystkich rodzajów materiałów szczególnego ryzyka — które na mocy decyzji 97/534 miało mieć miejsce w dniu 1 stycznia 1998 r. — było sukcesywnie opóźniane przez Komisję i Radę przez prawie trzy lata aż do dnia 1 października 2000 r.
- <sup>133</sup> Należy stwierdzić, że zgodnie z tym, co twierdzą skarżący, miały miejsce opóźnienia w przyjęciu i wykonaniu propozycji Komisji mających na celu właśnie wykluczenie z łańcuchów pokarmowych ludzi i zwierząt materiałów szczególnego ryzyka.
- <sup>134</sup> W każdym razie należy zwrócić uwagę na to, że przed przyjęciem decyzji 97/534 pozwane instytucje przyjęły przepisy w tej dziedzinie. W szczególności decyzja 90/200 zakazywała wysyłania ze Zjednoczonego Królestwa materiałów takich jak mózg, rdzeń kręgowy, grasica, migdałki, śledziona i jelita, pochodzących od bydła mającego więcej niż sześć miesięcy w chwili uboju. Uwzględnić należy również

wspomniane wyżej przepisy przyjęte przez pozwane instytucje, dotyczące stosowania mączek mięsnych i kostnych w żywieniu przeżuwaczy oraz przepisy dotyczące przetwarzania odpadów pochodzenia zwierzęcego.

- 135 Ponadto należy zaznaczyć, że przed wejściem w życie decyzji 2000/418, która ostatecznie uregulowała stosowanie materiałów szczególnego ryzyka w całej Wspólnocie, wiele państw członkowskich przyjęło już normy krajowe wykluczające materiały szczególnego ryzyka z łańcuchów pokarmowych. Dotyczyło to między innymi Królestwa Belgii, Republiki Francuskiej, Irlandii, Wielkiego Księstwa Luksemburga, Królestwa Niderlandów, Republiki Portugalskiej i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Królestwo Hiszpanii i Republika Włoska natomiast wykluczyły materiały szczególnego ryzyka uzyskane od zwierząt pochodzących z krajów, w których wystąpiła BSE.
- 136 W szczególności należy zauważyć, że w dniu 4 lipca 1996 r. Królestwo Hiszpanii zakazało wwozu na swoje terytorium niektórych organów i materiałów zagrażających przeniesieniem choroby uzyskanych od bydła pochodzącego z Francji, Irlandii, Portugalii i Szwajcarii i nakazała ich zniszczenie w przypadku zwierząt pochodzących z tych krajów, których uboju dokonano w Hiszpanii. Wśród produktów objętych tym zakazem znajdowały się mózg, rdzeń kręgowy, gałki oczne, grasica, migdałki, śledziona i jelita. W dniu 9 października 1996 r. przepis ten został rozszerzony na niektóre organy owiec i kóz pochodzących z wymienionych krajów i ze Zjednoczonego Królestwa, ponieważ nie zostały one umieszczone na liście początkowej ze względu na przepisy przewidziane w decyzji 96/239.
- 137 W tych warunkach należy stwierdzić, że zwłoka, jaką skarżący zarzucają pozwanym instytucjom w odniesieniu do zakazu materiałów szczególnego ryzyka w całej Wspólnocie, nie może być uznana za decydującą przyczynę wystąpienia BSE w Hiszpanii w 2000 r. Nie zostało wykazane, że jeżeli instytucje te przyjęłyby wcześniej przepisy, które przyjęły później, BSE mimo wszystko nie dotarłaby do tego kraju.

3. W przedmiocie rzekomo przedwczesnego uchylecia embargo nałożonego na bydło, wołowinę i mączki mięsne i kostne pochodzące ze Zjednoczonego Królestwa

138 Skarżący podnoszą, że embargo nałożone decyzją 96/239 na bydło, produkty bydlęce i mączki brytyjskie było konieczne i odpowiednie dla uniemożliwienia rozwoju BSE, i utrzymują, że pozwane instytucje niesłusznie i w sposób przedwczesny złagodziły to embargo. W ten sposób po pierwsze decyzja 96/362 uchyliła zakaz wysyłania produktów takich jak nasienie, żelatyna i łój. Po drugie decyzją 98/256 uchylono z dniem 1 czerwca 1998 r. zakaz wywozu bydła, mięsa i mączek pochodzenia zwierzęcego ze Zjednoczonego Królestwa. W końcu po trzecie przyjęcie decyzji 98/692 stanowiło ostatni etap sukcesywnego procesu uchylania embargo nałożonego na ten kraj. Zdaniem skarżących rozwój choroby w Hiszpanii pod koniec 2000 r. ma swoją bezpośrednią przyczynę w tym przedwczesnym uchyleciu embargo, w szczególności w przyjęciu decyzji 98/256.

139 Należy przypomnieć, że w dniu 27 marca 1996 r. Komisja przyjęła decyzję 96/239 zakazującą w sposób tymczasowy wysyłania bydła, wołowiny lub uzyskanych z nich produktów, ich nasienia i zarodków, jak również mączek mięsnych i kostnych pochodzących od ssaków z terytorium Zjednoczonego Królestwa do innych państw członkowskich i krajów trzecich. Embargo to było uzasadnione głównie wątpliwościami co do zagrożenia przeniesieniem BSE na człowieka, które wzbudziło istotne zaniepokojenie konsumentów, i zostało wprowadzone w następstwie decyzji wielu państw członkowskich i krajów trzecich zakazujących wprowadzania na ich terytorium żywego bydła i wołowiny pochodzących ze Zjednoczonego Królestwa.

140 Następnie, na co wskazują skarżący, decyzja 96/362 uchyliła zakaz wywozu ze Zjednoczonego Królestwa nasienia bydła i innych produktów takich jak żelatyna, fosforan dwuwapnia, aminokwasy i peptydy, łój i produktów uzyskanych z łoju, w szczególności pod warunkiem że zostały wytworzone zgodnie z metodami opisanymi w załączniku do tej decyzji w zakładach znajdujących się pod kontrolą urzędowego lekarza weterynarii. Jak wskazuje preambuła tej decyzji, Komisja

zapoznała się uprzednio ze stanowiskiem właściwych komitetów naukowych, aby upewnić się, że produkty te uznawane są za bezpieczne dla zdrowia zwierząt. Skarżący jednakże w żaden sposób nie uzasadnili swoich twierdzeń ani też nie dostarczyli żadnego dowodu, który mógłby wyjaśnić, dlaczego wysyłanie tych produktów ze Zjednoczonego Królestwa mogło mieć jakikolwiek wpływ na wystąpienie BSE w Hiszpanii.

- 141 Jeżeli chodzi o przyjęcie decyzji 98/256 uchylającej decyzję 96/239, należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że wbrew temu, co utrzymują skarżący, ani nie uchylila ona ograniczeń w wywozie bydła, mączek pochodzenia zwierzęcego i mięsa ze Zjednoczonego Królestwa, ani też nie wprowadziła zmian w uprawnieniach kontrolnych władz Zjednoczonego Królestwa i pozwanych instytucji. Decyzja ta złagodziła jedynie zakaz wywozu z Irlandii Północnej świeżego mięsa bez kości, mięsa mielonego i przetworów mięsnych pochodzących od zwierząt urodzonych i wyhodowanych w Irlandii Północnej ze stad, co do których potwierdzono niewystępowanie BSE, których uboju dokonano w Irlandii Północnej w ubojniach przeznaczonych wyłącznie do tego celu. Z wyjątkiem tego bardzo ograniczonego odstępstwa decyzja 98/256 utrzymała zakaz wywozu ze Zjednoczonego Królestwa żywego bydła i zarodków bydłecych, mączek mięsnych, mączek kostnych i mączek mięsno-kostnych pochodzących od ssaków, jak również mięsa i produktów, które mogą się dostać do łańcucha pokarmowego ludzi i zwierząt, uzyskanych z bydła ubitego w Zjednoczonym Królestwie. Ponadto z tego częściowego odstępstwa od zakazu wywozu produktów ze Zjednoczonego Królestwa zostały wyłączone mączki mięsne i kostne wyprodukowane w Irlandii Północnej [zob. art. 6 ust. 1 lit. c) decyzji 98/256 w związku z art. 2 ust. 1 lit. a) pkt ii) dyrektywy Rady 77/99/EWG z dnia 21 grudnia 1976 r. w sprawie problemów zdrowotnych wpływających na handel wewnątrzspółnotowy produktami mięsnymi (Dz.U. L 26, str. 85)].
- 142 Wynika z tego, że środki wprowadzone decyzją 98/256 nie mogły wywołać pojawienia się przypadków BSE w Hiszpanii, ponieważ nie zezwalały one na wysyłanie ze Zjednoczonego Królestwa ani mączek mięsnych i kostnych, ani żywego bydła. W szczególności umożliwienie na mocy decyzji 98/256 wprowadzania do obrotu świeżego mięsa bez kości, mięsa mielonego lub produktów mięsnych pochodzących z Irlandii Północnej nie może stanowić przyczyny pojawienia się BSE

u bydła hiszpańskiego, ponieważ produkty te są przeznaczone w szczególności do spożycia przez ludzi i nie są podawane przeżuwaczom.

- 143 W końcu jeżeli chodzi o decyzję 98/692, należy przypomnieć, że złagodziła ona zakaz wywozu ze Zjednoczonego Królestwa mięsa świeżego bez kości, mięsa mielonego i przetworów mięsnych, produktów mięsnych i pasz przeznaczonych dla domowych zwierząt mięsożernych uzyskanych od zwierząt urodzonych i hodowanych w Zjednoczonym Królestwie, które zostały ubite w tym kraju w ubojniach, które nie były wykorzystywane do uboju bydła niedopuszczonego. Uwzględniając w pierwszej kolejności rodzaj produktów, których wysyłka była dozwolona, złagodzenie embarga wprowadzone tą decyzją nie mogło spowodować rozwoju BSE poza Zjednoczonym Królestwem. W drugiej kolejności należy zauważyć, że średni okres inkubacji BSE wynosi od czterech do pięciu lat. Skarżący tego nie kwestionują, ale zwracają uwagę, że minimalny okres inkubacji tej choroby wynosi 22 miesiące. Nawet akceptując ten okres minimalny 22 miesięcy, należy stwierdzić, że w każdym razie data rozpoczęcia wysyłek dozwolonych na mocy decyzji 98/692 została ustalona na dzień 1 sierpnia 1999 r., wobec czego częściowe uchylenie embarga nie mogło spowodować pojawienia się choroby u bydła hiszpańskiego w listopadzie 2000 r.
- 144 Wobec powyższego należy stwierdzić, że naruszenia, które skarżący zarzucają pozwany instytucjom, dotyczące sukcesywnego uchylenia embarga nałożonego w 1996 r. na produkty pochodzące ze Zjednoczonego Królestwa, nie może być uznane za decydującą przyczynę dotarcia BSE do Hiszpanii.

4. W przedmiocie rzekomego uchybienia pozwanych instytucji w zakresie ich obowiązków nadzoru i kontroli w dziedzinie zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego

- 145 Obok rzekomych naruszeń analizowanych w poprzednich sekcjach skarżący kwestionują w sposób generalny działanie pozwanych instytucji przez cały okres

od 1990 r. do 2000 r., twierdząc w szczególności, że uchybiły one swoim obowiązkom nadzoru i kontroli. Skarżący zarzucają pozwanym instytucjom w szczególności, że nie wprowadziły w życie przepisów art. 152 ust. 4 lit. b) i c) WE — przewidujących możliwość przyjęcia środków w dziedzinie w dziedzinie weterynaryjnej i fitosanitarnej i podjęcia działań zachęcających, zmierzających do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, nie przyjęły środków ochrony przewidzianych w dyrektywach 89/662 i 90/425 i nie kontrolowały przestrzegania przepisów wspólnotowych przez władze państw członkowskich, w szczególności Zjednoczonego Królestwa.

<sup>146</sup> Należy jednak stwierdzić, że skarżący nie wskazali dokładnie, jakie inne działania i zaniechania niż te, które poddano poprzednio analizie, miałyby stanowić bezprawne zachowanie ze strony pozwanych instytucji. A fortiori skarżący w żaden sposób nie udokumentowali swoich twierdzeń co do tego, jaki konkretnie jest związek przyczynowy pomiędzy tymi rzekomymi nieprawidłowościami a wystąpieniem choroby BSE w Hiszpanii w 2000 r.

<sup>147</sup> Skarżący odnieśli się jedynie do sprawozdania komisji śledczej, które ich zdaniem potwierdza, że Rada i Komisja są odpowiedzialne za kryzys wywołany rozwojem BSE w państwach członkowskich. Należy zauważyć, że w sprawozdaniu tym faktycznie stwierdzono nieprawidłowości w zarządzaniu przez pozwane instytucje kryzysem BSE w latach 1990–1994 i obciążono je za to odpowiedzialnością. Radzie zarzucono w szczególności bezczynność w tym okresie. Jeżeli chodzi o Komisję, komisja śledcza zarzuciła jej w szczególności przyznanie pierwszeństwa w zarządzaniu rynkiem z niekorzyścią dla zdrowia publicznego, zawieszenie inspekcji weterynaryjnych w Zjednoczonym Królestwie w okresie od czerwca 1990 r. do maja 1994 r., próby minimalizowania problemu polegające nawet na prowadzeniu polityki dezinformacji oraz uregulowanie w sposób spóźniony i nieskuteczny problemu mączek mięsnych i kostnych. Sprawozdanie to sygnalizuje również wystąpienie nieprawidłowości w funkcjonowaniu i koordynacji służb Komisji. W końcu poddaje ono krytyce funkcjonowanie SVC i Stałego Komitetu Weterynaryjnego.

148 W każdym razie należy zwrócić uwagę na to, że sprawozdanie komisji śledczej największą odpowiedzialnością za kryzys BSE obciąża rząd Zjednoczonego Królestwa, który zezwolił na modyfikację systemu produkcji mączek mięsnych i kostnych, który był przyczyną zarażenia angielskich stad bydła, i nie zapewnił po 1988 r. skuteczności zakazu karmienia przeżuwaczy takimi mączkami ani też później właściwego zastosowania wspólnotowych przepisów weterynaryjnych dotyczących BSE. Sprawozdanie poddaje ostrej krytyce również producentów mączek i przetwórców odpadów zwierzęcych w Zjednoczonym Królestwie, którzy wytwarzali wadliwe produkty i lekceważyli występujące ryzyko skażenia.

149 W końcu należy zauważyć, że sprawozdanie komisji śledczej zostało sporządzone w ciągu 1996 r. i przyjęte w lutym 1997 r., prawie cztery lata przed pojawieniem się BSE w Hiszpanii. Wbrew temu, co utrzymują skarżący, wniosków zawartych w tym sprawozdaniu nie można w łatwy sposób odnieść do sytuacji w niniejszej sprawie. Chociaż skarżący potwierdzają, że do 2000 r. pozwane instytucje nie zastosowały się do zaleceń sformułowanych w tym sprawozdaniu, należy zaznaczyć, że w sprawozdaniu z dnia 14 listopada 1997 r. komisja tymczasowa Parlamentu zajmująca się dalszym wykonaniem zaleceń dotyczących BSE stwierdziła, że Komisja wprowadziła w życie w całości lub w części większość zaleceń komisji śledczej dotyczących BSE lub też zobowiązała się do wprowadzenia ich w życie w ściśle określonych terminach.

150 W konsekwencji Sąd uważa, że przywołanie wniosków z tego raportu nie jest wystarczające dla wykazania dla celów niniejszej sprawy, iż istnieje bezpośredni związek przyczynowy między działaniami i zaniechaniami zarzucanymi pozwany instytucjom a dotarciem BSE do Hiszpanii w 2000 r.

151 Ponadto jeżeli chodzi o twierdzenie skarżących, iż pozwane instytucje nie kontrolowały odpowiednio przestrzegania wspólnotowych przepisów weterynaryjnych, Sąd uważa, że nawet gdyby uznać je za zasadne, nie można traktować tego jako



decydującej przyczyny wystąpienia BSE w Hiszpanii. Odpowiedzialność za skuteczną kontrolę stosowania wspólnotowej legislacji weterynaryjnej spoczywa bowiem głównie na państwach członkowskich. Jeżeli chodzi w szczególności o kontrole weterynaryjne w handlu wewnątrzwspólnotowym, z dyrektyw 89/662 i 90/425 wynika, że za kontrole te odpowiedzialne są w pierwszej kolejności władze państwa członkowskiego wysyłającego towary, a w drugiej kolejności władze państwa przeznaczenia. Władze wysyłającego państwa członkowskiego zobowiązane są przyjąć niezbędne środki w celu zapewnienia, że przedsiębiorcy będą działać zgodnie z wymogami weterynaryjnymi na wszystkich etapach produkcji, przechowywania, wprowadzania do obrotu i przewozu produktów (art. 4 dyrektywy 89/662; art. 4 dyrektywy 90/425). Podobnie w przypadku pojawienia się na swoim terytorium zoonozy, chorób lub innych czynników mogących stanowić poważne zagrożenie dla zwierząt lub dla zdrowia ludzkiego, państwa członkowskie powinny niezwłocznie wprowadzić środki kontroli lub zapobiegawcze przewidziane w przepisach wspólnotowych i przyjąć inne środki, które uzna za właściwe (art. 9 ust. 1 akapit pierwszy i drugi dyrektywy 89/662; art. 10 ust. 1 akapit pierwszy i drugi dyrektywy 90/425). Ponadto państwo członkowskie przeznaczenia może z ważnych powodów związanych ze zdrowiem publicznym oraz zwierząt przyjąć środki zapobiegawcze, oczekując na przyjęcie środków przez Wspólnotę (art. 9 ust. 1 akapit trzeci i czwarty dyrektywy 89/662; art. 10 ust. 1 akapit trzeci i czwarty dyrektywy 90/425).

- 152 Ponadto Sąd uważa, że nie zostało wykazane, iż gdyby instytucje przyjęły — lub gdyby przyjęły wcześniej — środki bardziej restrykcyjne, których nieprzyjęcie skarżący im zarzucają, choroba mimo wszystko nie dotknęłaby hiszpańskich stad bydła. W szczególności z akt wynika, że normy wspólnotowe często były lekceważone zarówno przez władze krajowe, jak i przez przedsiębiorców. Ich działania i zaniechania stanowią zatem przeszkodę dla stwierdzenia bezpośredniego związku przyczynowego, który powinien istnieć między rzekomymi naruszeniami instytucji wspólnotowych a szkodami podnoszonymi w niniejszym przypadku.
- 153 Jak wynika ze sprawozdania specjalnego Trybunału Obrachunkowego nr 14/2001, inspekcje przeprowadzone od 1996 r. przez FVO wykazały, że większość państw

członkowskich (wśród nich Królestwo Hiszpanii) nie dość energicznie czuwały nad tym, aby przepisy dotyczące BSE były należycie wykonywane na ich terytorium. Według Trybunału Obrachunkowego wystąpienie w 2000 r. drugiego kryzysu BSE należy postrzegać w kontekście tego nieprawidłowego wykonania przez państwa członkowskie przepisów wspólnotowych, polegającego w szczególności na zastosowaniu nieodpowiednich środków nadzoru, nieprzestrzegania zakazu stosowania mączek pochodzenia zwierzęcego w żywieniu przeżuwaczy, jak również niewystarczającego kontrolowania handlu tymi mączkami oraz paszami. To nieprawidłowe wykonanie przez państwa członkowskie obowiązujących przepisów wspólnotowych bez wątpienia przyczyniło się do tego, że BSE nie wygasła, i ułatwiło jej rozwój.

154 W końcu należy również uwzględnić odpowiedzialność niektórych przedsiębiorców prywatnych za rozwój choroby. We wspomnianym sprawozdaniu specjalnym nr 14/2001 Trybunału Obrachunkowego stwierdzono, że przemysł paszowy nie dość rygorystycznie stosował prawodawstwo wspólnotowe dotyczące BSE, w szczególności jeżeli chodzi o zakaz stosowania mączek i obowiązek etykietowania.

155 Wynika z tego, że nie zostało wykazane, iż uchybienia rzekomo popełnione przez Komisję i Radę w zakresie ich obowiązków nadzoru i kontroli w dziedzinie zdrowia publicznego miały decydujące znaczenia dla dotarcia BSE do Hiszpanii.

## 5. Wniosek

156 Biorąc pod uwagę całość powyższych rozważań, Sąd stwierdza, że nie zostało wykazane, iż rzekomo bezprawne działania i zaniechania bezprawne Rady i Komisji były niewątpliwą i bezpośrednią przyczyną wystąpienia choroby BSE w Hiszpanii

w 2000 r., a następnie spadku konsumpcji i cen wołowiny w tym kraju, który to spadek był przyczyną szkód podnoszonych przez skarżących w niniejszej sprawie. Ponadto nie wykazano, że nawet jeżeli pozwane instytucje przyjęłyby — lub przyjęłyby wcześniej — środki, których nieprzyjęcie skarżący im zarzucają, choroba ta w żadnym razie nie dotknęłaby hiszpańskich stad bydła.

- 157 W konsekwencji należy stwierdzić, że istnienie związku przyczynowego między zarzucaną szkodą i rzekomo zawinionym zachowaniem instytucji wspólnotowych, nie zostało wykazane.
- 158 Skargę należy zatem oddalić jako bezzasadną, przy czym nie ma konieczności rozstrzygnięcia w przedmiocie spełnienia w niniejszym przypadku pozostałych warunków odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty, to jest bezprawności zachowania zarzucanego pozwanym instytucjom i rzeczywistego charakterem szkody.

### **W przedmiocie kosztów**

- 159 Zgodnie z art. 87 ust. 2 regulaminu Sądu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżący przegrali sprawę, należy — zgodnie z żądaniami Rady i Komisji — obciążyć ich kosztami własnymi oraz kosztami poniesionymi przez Radę i Komisję.

Z powyższych względów

SĄD

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona jako niedopuszczalna w odniesieniu do **Unión de PAGESOS i Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos.**
- 2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona jako bezzasadna.
- 3) Skarżący pokrywają koszty własne i koszty poniesione przez Radę i przez Komisję.

García-Valdecasas

Cooke

Labucka

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 13 grudnia 2006 r.

Sekretarz

Prezes

E. Coulon

J.D. Cooke

## Spis treści

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu .....	II - 4863
Przebieg postępowania i żądania stron .....	II - 4872
W przedmiocie dopuszczalności .....	II - 4874
W przedmiocie pierwszego zarzutu niedopuszczalności dotyczącego wad formalnych odnośnie do oznaczenia skarżących .....	II - 4874
Argumenty stron .....	II - 4874
Ocena Sądu .....	II - 4876
W przedmiocie drugiego zarzutu niedopuszczalności dotyczącego braku dokładnego określenia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych, na których opiera się skarga .....	II - 4877
Argumenty stron .....	II - 4877
Ocena Sądu .....	II - 4878
W przedmiocie trzeciego zarzutu niedopuszczalności dotyczącego braku interesu prawnego Unió de pagesos i COAG .....	II - 4879
Co do istoty sprawy .....	II - 4881
Argumenty stron .....	II - 4881
1. W przedmiocie istnienia bezprawnego zachowania Rady i Komisji .....	II - 4882
— W przedmiocie naruszenia przepisów wspólnotowych dotyczących ochrony zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego .....	II - 4883
— W przedmiocie naruszenia zasady dobrej administracji, uzasadnionych oczekiwań i ostrożności .....	II - 4890
2. W przedmiocie istnienia szkody .....	II - 4892
3. W przedmiocie istnienia związku przyczynowego .....	II - 4894
	II - 4921

Ocena Sądu .....	II - 4898
1. W przedmiocie rzekomego opóźnienia we wprowadzeniu zakazu stosowania mączek mięsnych i kostnych i określeniu odpowiednich metod przetwarzania odpadów zwierzęcych .....	II - 4902
— Działania pozwanych instytucji przed czerwcem 1994 r. ....	II - 4903
— Działania pozwanych instytucji w okresie od czerwca 1994 r. do grudnia 2000 r. ....	II - 4906
— Wniosek .....	II - 4909
2. W przedmiocie rzekomej zwłoki we wprowadzeniu zakazu stosowania materiałów szczególnego ryzyka .....	II - 4910
3. W przedmiocie rzekomo przedwczesnego uchylecia embarga nałożonego na bydło, wołowinę i mączki mięsne i kostne pochodzące ze Zjednoczonego Królestwa .....	II - 4912
4. W przedmiocie rzekomego uchybienia pozwanych instytucji w zakresie ich obowiązków nadzoru i kontroli w dziedzinie zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego .....	II - 4914
5. Wniosek .....	II - 4918
W przedmiocie kosztów .....	II - 4919