

URTEIL DES GERICHTS (Fünfte Kammer)

30. September 1998 \*

In der Rechtssache T-149/96

**Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti)**, Wirtschaftsverband italienischen Rechts mit Sitz in Rom,

**110 Landwirte**, namentlich aufgeführt im Anhang zu diesem Urteil, wohnhaft in Italien,

Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Roberto G. Aloisio, Rom, und Fabrizio Massoni, Brüssel, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts Jim Penning, 31, Grand-rue, Luxemburg,

Kläger,

gegen

**Rat der Europäischen Union**, vertreten zunächst durch Rechtsberaterin Moyra Sims-Robertson und Marco Umberto Moricca, Juristischer Dienst, dann durch Moyra Sims-Robertson und Rechtsberater Ignacio Díez Parra als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Alessandro Morbilli, Generaldirektor der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

\* Verfahrenssprache: Italienisch.

und

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch Paolo Ziotti und James Macdonald Flett, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Ersatzes des den Klägern aufgrund von Handlungen und Unterlassungen des Rates und der Kommission im Zusammenhang mit dem Auftreten der bovinen spongiformen Enzephalopathie angeblich entstandenen Schadens gemäß den Artikeln 178 und 215 Absatz 2 EG-Vertrag sowie wegen Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 1357/96 des Rates vom 8. Juli 1996 betreffend 1996 zu gewährende Zusatzbeträge zu den Prämien gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch und zur Änderung jener Verordnung (ABl. L 175, S. 9)

erläßt

**DAS GERICHT ERSTER INSTANZ  
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Fünfte Kammer)**

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Azizi sowie der Richter R. García-Valdecasas und M. Jaeger,

Kanzler: B. Pastor, Hauptverwaltungsrätin

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 10. März 1998,

II - 3844

folgendes

## Urteil

### Sachverhalt

- 1 Die bovine spongiforme Enzephalopathie (nachstehend: BSE), auch Rinderwahnsinn genannt, gehört zur Gruppe der übertragbaren spongiformen Enzephalopathien, für die eine Degeneration des Gehirns und das schwammartige Aussehen der Nervenzellen bei mikroskopischer Betrachtung kennzeichnend ist.
- 2 Wahrscheinliche Ursache der BSE ist eine Änderung der Zubereitung des Futters für Wiederkäuer durch Zufügung von Eiweißstoffen, die von Schafen stammen, die an der Traberkrankheit leiden. Die Krankheit hat eine mehrjährige Inkubationsphase, während der sie am lebenden Tier nicht festgestellt werden kann.
- 3 BSE wurde zum ersten Mal 1986 im Vereinigten Königreich festgestellt. Seit 1988 wurden mehr als 160 000 Fälle von BSE im Viehbestand dieses Mitgliedstaats sowie weitere sporadische Fälle auch in Frankreich, Irland, Portugal und der Schweiz festgestellt.
- 4 Zur Bekämpfung dieser Krankheit und ihrer Folgen hat die Europäische Gemeinschaft neben verschiedenen Maßnahmen des Vereinigten Königreichs seit Juli 1988 eine Reihe von Maßnahmen, darunter die nachstehend dargestellten, erlassen.

- 5 Die Entscheidung 89/469/EWG der Kommission vom 28. Juli 1989 zum Erlaß von Maßnahmen zum Schutz gegen spongiforme Rinderenzephalopathie im Vereinigten Königreich (ABl. L 225, S. 51) hat eine Reihe von Beschränkungen im innergemeinschaftlichen Handel mit Rindern eingeführt, die im Vereinigten Königreich vor dem Juli 1988 geboren waren, d. h. vor dem Zeitpunkt, zu dem in diesem Land das Verbot des Verkaufs von Futtermitteln für Wiederkäuer, die Wiederkäuereiweiß enthalten, und das Verbot der Fütterung von Wiederkäuern mit solchen Futtermitteln erlassen worden war („Ruminant Feed Ban“, enthalten in der Bovine Spongiform Encephalopathy Order 1988, SI 1988/1039, mit späteren Änderungen).
- 6 Diese Entscheidung wurde durch die Entscheidung 90/59/EWG der Kommission vom 7. Februar 1990 (ABl. L 41, S. 23) geändert, in der das Verbot der Ausfuhr von Rindern aus dem Vereinigten Königreich mit Ausnahme der zum Schlachten bis zum Alter von sechs Monaten bestimmten allgemein angeordnet wurde.
- 7 Die Entscheidung 89/469 wurde ein zweites Mal durch die Entscheidung 90/261/EWG der Kommission vom 8. Juni 1990 (ABl. L 146, S. 29) geändert, in der festgelegt wurde, daß die Einhaltung des Verbots gegenüber dem Vereinigten Königreich, Rinder mit einem Alter von mehr als sechs Monaten auszuführen, durch die Anbringung einer besonderen Kennzeichnung an den Tieren und die Einrichtung eines komputergesteuerten Registrierungssystems zur Identifizierung der Tiere sicherzustellen war. Außerdem wurde die Aufnahme des folgenden Satzes in die Gesundheitsbescheinigung festgelegt, die nicht entbeintes Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich zu begleiten hatte: „Frisches Fleisch von Rindern, die nicht aus Betrieben stammen, in denen das Auftreten von spongiformer Rinderenzephalopathie in den vergangenen zwei Jahren bestätigt wurde“. Für frisches Rindfleisch ohne Knochen wurde vorgeschrieben, daß in der Gesundheitsbescheinigung festzuhalten war: „Frisches Fleisch, dem bei der Zerlegung sichtbares Nerven- und Lymphgefäßgewebe entnommen worden ist“ (d. h. die Teile, die nach Meinung der Sachverständigen den Erreger enthalten konnten).
- 8 Diese Entscheidungen wurden durch die Entscheidung 94/474/EG der Kommission vom 27. Juli 1994 über Schutzmaßnahmen gegen die spongiforme Rinderenzephalopathie und zur Aufhebung der Entscheidungen 89/469/EWG und 90/200/EWG (ABl. L 194, S. 96) ersetzt, die deren Inhalt unter teilweiser Abänderung übernahm.

Mit der neuen Entscheidung wurde der Zeitraum, in dem keine BSE-Fälle in dem Aufzuchtbetrieb der Rinder festgestellt worden sein durften, damit die Ausfuhr nicht entbeinten Fleisches in andere Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zugelassen werden konnte, von zwei auf sechs Jahre verlängert. Zudem wurde die Ausfuhr sämtlicher Bestandteile und Erzeugnisse von Wiederkäuern aus dem Vereinigten Königreich verboten, die nicht nach den aufgrund der ab 1. Januar 1995 geltenden Entscheidung 94/382/EG der Kommission vom 27. Juni 1994 über die Zulassung alternativer Verfahren zur Hitzebehandlung von Wiederkäuerabfällen im Hinblick auf die Inaktivierung der Erreger der spongiformen Enzephalopathie (ABl. L 172, S. 25) eingeführten Systemen behandelt worden waren.

- 9 Die Entscheidung 94/474 vom 27. Juli 1994 wurde durch die Entscheidung 95/287/EG der Kommission vom 18. Juli 1995 (ABl. L 181, S. 40) geändert. Diese schrieb das amtliche Prüfverfahren ELISA zur Feststellung von Wiederkäuereweißstoffen in für Wiederkäuer bestimmten Futtermitteln vor und erweiterte den Inhalt der Gesundheitsbescheinigungen, die aus dem Vereinigten Königreich versandtes Fleisch zu begleiten hatten, und damit den Umfang der Kontrollen durch die zuständigen nationalen Behörden. Insbesondere für das Fleisch von mehr als zweieinhalbjährigen Rindern hatte die Gesundheitsbescheinigung zu bestätigen, daß die Rinder im Vereinigten Königreich ausschließlich in Betrieben gehalten worden waren, in denen in den vergangenen sechs Jahren keine BSE-Herde entdeckt worden waren, oder daß es sich um frisches entbeintes Muskelfleisch vom Rind handelte, von dem die anhängenden Gewebe einschließlich der erkennbaren Nerven- und Lymphgewebe entfernt worden waren.
  
- 10 Die Entscheidung 90/134/EWG der Kommission vom 6. März 1990 zur zweiten Änderung der Richtlinie 82/894/EWG des Rates über die Mitteilung von Viehseuchen in der Gemeinschaft und zur zeitweiligen Änderung der Häufigkeit der Meldepflicht bei Auftreten der spongiformen Rinderenzephalopathie (ABl. L 76, S. 23) hat BSE in die Liste der Krankheiten aufgenommen, für die nach Maßgabe der Richtlinie 82/894/EWG des Rates vom 21. Dezember 1982 über die Mitteilung von Viehseuchen in der Gemeinschaft (ABl. L 378, S. 58) eine Mitteilung erforderlich ist. Damit soll eine schnelle und für die Anwendung der in den Gemeinschaftsvorschriften vorgesehenen Schutzmaßnahmen unerläßliche Information sichergestellt werden. Die letztgenannte Richtlinie ist zum dritten Mal durch die Entscheidung 92/450/EWG der Kommission vom 30. Juli 1992 (ABl. L 248, S. 77) geändert

worden, mit der die Frist für die in der genannten Entscheidung 90/134 vorgeschriebene Verpflichtung zur wöchentlichen Mitteilung von Krankheitsherden bis zum 31. Dezember 1997 verlängert wurde.

- 11 Die Entscheidung 90/200/EWG der Kommission vom 9. April 1990 über zusätzliche Anforderungen an gewisse Gewebe und Organe im Hinblick auf spongiforme Rinderenzephalopathie (ABl. L 105, S. 24) führte eine Reihe von Maßnahmen ein, mit der der innergemeinschaftliche Handel mit Geweben und Organen vom Rind im Hinblick auf BSE, insbesondere mit Geweben und Organen von bei der Schlachtung über sechs Monate alten Tieren, eingeschränkt werden sollten.
- 12 Die Entscheidung 92/290/EWG der Kommission vom 14. Mai 1992 über bestimmte Schutzmaßnahmen für Rinderembryonen gegen die spongiforme Rinderenzephalopathie im Vereinigten Königreich (ABl. L 152, S. 37) schrieb den Mitgliedstaaten vor, Rinderembryonen von Mutterkühen, bei denen BSE bestätigt oder vermutet worden war, nicht in andere Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu liefern.
- 13 Die Entscheidung 94/381/EG der Kommission vom 27. Juni 1994 über Schutzmaßnahmen in bezug auf die spongiforme Rinderenzephalopathie und die Verfütterung von aus Säugetieren gewonnenen Futtermitteln (ABl. L 172, S. 23) hat für die gesamte Gemeinschaft die Verfütterung von aus jedweden Säugetieren gewonnenen Eiweißstoffen verboten und den Mitgliedstaaten lediglich die Möglichkeit offengehalten, ein System einzurichten, das die Unterscheidung von aus Wiederkäuern gewonnenem Eiweiß von anderen aus Nichtwiederkäuern gewonnenen Eiweißstoffen tierischen Ursprungs gestattet. Der Inhalt dieser Entscheidung ist durch die Entscheidung 95/60/EG der Kommission vom 6. März 1995 geändert und klargestellt worden (ABl. L 55, S. 43).
- 14 Das Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (nachstehend: SEAC), ein unabhängiger Ausschuß zur wissenschaftlichen Beratung der Regierung des Vereinigten Königreichs, hat am 20. März 1996 mitgeteilt, bei zehn Personen, deren älteste 42 Jahre alt war, sei eine neue Form der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit festgestellt worden.

15 In dieser Mitteilung heißt es:

„Obwohl es keinen unmittelbaren Beweis für einen Zusammenhang gibt, ist nach den zur Verfügung stehenden Daten mangels einer glaubwürdigen Alternative die wahrscheinlichste Erklärung für diese Fälle der Kontakt mit BSE vor der Einführung des Verbotes der Sonderabfälle vom Rind im Jahre 1989. Das ist Anlaß zu erheblicher Beunruhigung.“

16 Am selben Tage hat der Minister für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung des Vereinigten Königreichs den Verkauf und die Lieferung von Fleisch- und Knochenmehl von Säugetieren sowie ihre Verwendung in Futtermitteln für landwirtschaftliche Nutztiere einschließlich Geflügel, Pferde und Zuchtfische sowie den Verkauf von Fleisch von mehr als 30 Monate alten Rindern zum menschlichen Verzehr verboten.

17 Gleichzeitig haben mehrere Mitgliedstaaten und Drittländer die Einfuhr von Rindern oder Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich oder — im Falle bestimmter Drittländer — aus der Europäischen Union verboten.

18 Am 22. März 1996 vertrat der Wissenschaftliche Veterinärausschuß der Europäischen Union die Auffassung, die zur Verfügung stehenden Daten erlaubten nicht den Nachweis, daß BSE auf den Menschen übertragen werden könne. Angesichts einer gleichwohl bestehenden Gefahr, die der Ausschuß immer berücksichtigt habe, hat er jedoch empfohlen, die jüngst vom Vereinigten Königreich getroffenen Maßnahmen betreffend die Entbeinung von Schlachtkörpern von mehr als 30 Monate alten Rindern in überwachten Einrichtungen für den Binnenhandel der Gemeinschaft umzusetzen; außerdem solle die Gemeinschaft geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Verwendung von Fleisch- und Knochenmehl in Futtermitteln zu verbieten.

Zudem müsse jeder Kontakt von Rückenmark mit Fett, Knochen und Fleisch ausgeschlossen werden; andernfalls sei der Schlachtkörper als Sonderabfall vom Rind zu behandeln. Schließlich hat der Ausschuß empfohlen, Untersuchungen über die Übertragbarkeit von BSE auf den Menschen fortzusetzen.

- 19 Am 24. März 1996 hat das SEAC seine früheren Empfehlungen bestätigt, zugleich jedoch ausgeführt, es könne einen Kausalzusammenhang zwischen BSE und der jüngst entdeckten Form der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit nicht bestätigen; diese Frage bedürfe der weiteren wissenschaftlichen Untersuchung.
- 20 Am 27. März 1996 hat die Kommission die Entscheidung 96/239/EG mit den zum Schutz gegen die bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE) zu treffenden Dringlichkeitsmaßnahmen (ABl. L 78, S. 47) erlassen.
- 21 In der fünften Begründungserwägung dieser Entscheidung heißt es:

„Angesichts der derzeitigen Lage kann zu der Gefahr einer Übertragbarkeit der BSE auf den Menschen nicht endgültig Stellung genommen werden. Dieses Risiko läßt sich nicht ausschließen. Die daraus erwachsende Unsicherheit hat bei den Verbrauchern erhebliche Besorgnisse zur Folge. Unter diesen Umständen ist es angezeigt, als Dringlichkeitsmaßnahme vorläufig jeden Versand von lebenden Tieren, von Rindfleisch oder Rindfleischerzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich nach den anderen Mitgliedstaaten zu untersagen. Zur Verhütung von Verkehrsverlagerungen muß diese Beschränkung auch für die Ausfuhr nach Drittländern gelten.“



22 Artikel 1 dieser Entscheidung lautet wie folgt:

„In Erwartung einer Gesamtlageprüfung und unbeschadet der zum Schutz gegen BSE erlassenen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften wird der Versand von

— lebenden Rindern, Rindersamen und Rinderembryonen,

— Rindfleisch, geschlachtet im Vereinigten Königreich,

— Erzeugnisse von Rindern, die im Vereinigten Königreich geschlachtet worden sind und welche geeignet sind, als Lebensmittel oder Tierfutter verwendet zu werden, und Produkte, die bestimmt sind für die Verwendung bei der Herstellung von Medizinalprodukten, Kosmetika und pharmazeutischen Erzeugnissen,

— Fleisch- und Knochenmehl, das von Säugetieren stammt,

aus dem Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs nach den anderen Mitgliedstaaten und nach Drittländern untersagt.“

23 Aufgrund zweier Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses wurde diese Entscheidung 96/239 durch die Entscheidung 96/362/EG der Kommission vom 11. Juni 1996 (ABl. L 139, S. 17) geändert, mit der das Verbot der Ausfuhr von Rindersamen sowie anderer Erzeugnisse wie Gelatine, Dikalziumphosphat, Aminosäuren und Peptide, Talk, Talkerzeugnisse und -derivate unter der Bedingung aufgehoben wurde, daß sie nach den im Anhang der Entscheidung beschriebenen Methoden in veterinärärztlich kontrollierten Betrieben hergestellt werden.

24 Zugleich trat eine von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) einberufene Gruppe internationaler Sachverständiger in Genf zusammen; hieran beteiligt waren auch die Organisation für Ernährung und Landwirtschaft der Vereinten Nationen und das internationale Viehseuchenamt (OIE). Auch diese Sachverständigen kamen zu dem

Schluß, daß eine Verbindung zwischen BSE und der neuen Form der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit nicht nachgewiesen sei, daß aber die wahrscheinlichste Erklärung für die im Vereinigten Königreich entdeckten Fälle dieser Krankheit der Kontakt der britischen Bevölkerung mit BSE sei. Sie empfahlen insbesondere, daß die Staaten darauf achten sollten, die von übertragbarer spongiformer Enzephalopathie befallenen Tiere zu schlachten und alle Teile des Tieres und die hieraus hergestellten Erzeugnisse so zu beseitigen, daß der Erreger nicht in irgendeine Nahrungskette gelangen könne. Im übrigen hielten sie eine Überarbeitung der Behandlungsmethoden für die Viehkörper für notwendig, um eine wirksame Unschädlichmachung der für die übertragbare spongiforme Enzephalopathie verantwortlichen Erreger sicherzustellen.

- 25 Ab April 1996 erließ die Gemeinschaft eine Reihe von Stützungsmaßnahmen für den Rindfleischmarkt in der gesamten Gemeinschaft und erweiterte insbesondere spürbar die Bedingungen für eine Intervention. In diesem Rahmen erließ der Rat die Verordnung (EG) Nr. 1357/96 vom 8. Juli 1996 betreffend 1996 zu gewährende Zusatzbeträge zu den Prämien gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch und zur Änderung jener Verordnung (ABl. L 175, S. 9).
- 26 Mit Klageschrift, die am 21. Mai 1996 bei der Kanzlei des Gerichts einging und das Aktenzeichen T-76/96 erhielt, beantragten ein Wirtschaftsverband, die National Farmers' Union, sowie vier im britischen Rindfleischsektor tätige Unternehmen die Nichtigkeitsklärung der Entscheidung 96/239. Mit Antragschrift, die am 25. Mai 1996 bei der Kanzlei des Gerichts einging, beantragten sie die Aussetzung der Vollziehung dieser Entscheidung gemäß Artikel 185 EG-Vertrag.
- 27 Mit Klageschrift, die am 24. Mai 1996 bei der Kanzlei des Gerichtshofes einging und das Aktenzeichen C-180/96 erhielt, beantragte das Vereinigte Königreich die Nichtigkeitsklärung dieser Entscheidung und weiterer mit ihr zusammenhängender Maßnahmen und mit besonderem Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichtshofes einging und unter dem Aktenzeichen C-180/96 R geführt wurde, die Aussetzung der Vollziehung der Entscheidung 96/239 und/oder den Erlaß bestimmter vorläufiger Maßnahmen.

- 28 Mit Beschluß vom 12. Juli 1996 in der Rechtssache C-180/96 R (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1996, I-3903) hat der Gerichtshof den Antrag der Klägerin auf Aussetzung der Vollziehung zurückgewiesen. Mit Beschluß vom 13. Juli 1996 in der Rechtssache T-76/96 R (The National Farmers' Union u. a./Kommission, Slg. 1996, II-815) hat der Präsident des Gerichts den Antrag der Klägerinnen auf Aussetzung der Vollziehung ebenfalls zurückgewiesen.
- 29 Durch Beschluß des Gerichts vom 5. Dezember 1996 ist die Rechtssache T-76/96 (The National Farmers' Union u. a./Kommission) wegen Klagerücknahme im Register gestrichen worden.
- 30 Mit Urteil vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-180/96 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2265) hat der Gerichtshof die Nichtigkeitsklage des Mitgliedstaats abgewiesen.

### **Verfahren und Anträge der Parteien**

- 31 Mit Klageschrift, die am 23. September 1996 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti), ein Wirtschaftsverband italienischen Rechts, dem italienische Viehzüchter über regionale und provinzielle Verbände angeschlossen sind, sowie 110 einzelne Viehzüchter die vorliegende Klage gegen die Kommission, den Rat und den ständigen Veterinärausschuß erhoben.
- 32 Mit Beschluß des Gerichts (Fünfte Kammer) vom 12. März 1997 ist die Klage gegen den ständigen Veterinärausschuß für unzulässig erklärt worden.
- 33 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Fünfte Kammer) die mündliche Verhandlung eröffnet und im Wege prozeßleitender Verfügungen die Kommission

aufgefordert, die Ergebnisse des BSE-Untersuchungsausschusses des Europäischen Parlaments vom 7. Februar 1997 vorzulegen. Die Kommission hat dieses Schriftstück am 9. Oktober 1997 vorgelegt.

34 Die Parteien haben in der Sitzung vom 10. März 1998 mündlich verhandelt und die Fragen des Gerichts beantwortet.

35 Die Kläger beantragen,

— die Beklagten gemäß Artikel 215 Absatz 2 EG-Vertrag zur Zahlung eines im Verlauf des Verfahrens festzusetzenden Schadensersatzes für die einzelnen Kläger sowie von Verzugszinsen in Höhe von 10 % und der anzusetzenden Geldentwertung bis zur tatsächlichen Zahlung des Betrages an die Kläger zu verurteilen,

— die Verordnung Nr. 1357/96 insoweit für nichtig zu erklären, als diese den Betrag des den Züchtern zu ersetzenden Schadens begrenzt und zudem die Wiedergutmachung nur unter Bezugnahme auf den Einkunftsverlust und nicht auf die erhöhten Kosten festlegt,

— der oder den unterliegenden Parteien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

36 In der mündlichen Verhandlung haben die Kläger erklärt, auf ihren Antrag auf Nichtigklärung dieser Verordnung zu verzichten, falls sich das Gericht der Auffassung der Beklagten anschließen sollte, daß die Verordnung Nr. 1357/96 die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft nicht begrenze.

37 Der Rat beantragt,

- die Schadensersatzklage, soweit es die Klägerin Coldiretti betrifft, als offensichtlich unzulässig abzuweisen;
- die Schadensersatzklage im übrigen abzuweisen;
- die Klage auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 1357/96 als offensichtlich unzulässig abzuweisen;
- hilfsweise, sie als unbegründet abzuweisen;
- den Klägern die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

38 Die Kommission beantragt,

- die Klage auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 1357/96 als unzulässig abzuweisen;
- die Schadensersatzklage der Klägerin Coldiretti als unzulässig abzuweisen;
- die Schadensersatzklage insoweit als unzulässig abzuweisen, als sie auf ein jedem Bürger der Gemeinschaft zustehendes Recht auf Schutz der Gesundheit gestützt wird;
- im übrigen die Schadensersatzklage abzuweisen;
- den Klägern die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

- 39 Die Kläger beantragen die Einholung eines Sachverständigengutachtens zur Ermittlung der technischen Maßnahmen, die erforderlich sind, um das Auftreten und die Verbreitung von BSE bei Rindfleisch zu verhindern, und zur Feststellung des gegenwärtigen und zukünftigen Schadens, den die Kläger in der vorliegenden Rechtssache entweder als *Damnum emergens* oder als *Lucrum cessans* erlitten haben oder erleiden werden. Sie behalten sich insoweit vor, dem Gericht und/oder der zu benennenden Sachverständigengruppe alle im Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits erforderlichen Schriftstücke vorzulegen.

### Zur Schadensersatzklage

#### *Zur Zulässigkeit*

Zur Unzulässigkeitseinrede des Rates wegen Nichtbeachtung des Artikels 44 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung des Gerichts in der Klageschrift

#### — Vorbringen der Parteien

- 40 Der Rat weist darauf hin, daß die Klageschrift nach ständiger Rechtsprechung zur Bedeutung des Artikels 44 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten und diese so klar und genau bezeichnen müsse, daß der Beklagte seine Einlassung vorbereiten und der Gemeinschaftsrichter, gegebenenfalls auch ohne weitere Informationen, über die Klage entscheiden könne.
- 41 Eine Schadensersatzklage, die das Gericht nicht in die Lage versetze, den vom Kläger erlittenen Schaden zu bestimmen, erfülle nach ständiger Rechtsprechung die Mindestanforderungen nicht, die Artikel 44 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung

an die Zulässigkeit der Klage stelle (Beschluß des Gerichts vom 29. November 1993 in der Rechtssache T-56/92, Koelman/Kommission, Slg. 1993, II-1267).

- 42 Die Kläger hätten ganz offensichtlich diese Bestimmung unbeachtet gelassen, da sie weder die genaue Natur noch den Betrag des von ihnen jeweils erlittenen Schadens näher bezeichnet hätten. Es sei bezeichnend, daß sie in ihrer Klageschrift verlangten, das Gericht solle eine Sachverständigengruppe beauftragen, den ihnen jeweils zu zahlenden Betrag zu ermitteln, und behaupteten, daß der Schaden den gesamten Sektor der Rinderzucht in Italien betroffen habe.
- 43 Folglich sei die Schadensersatzklage wegen fehlender Kohärenz, Klarheit und Genauigkeit als offensichtlich unzulässig abzuweisen.
- 44 In der mündlichen Verhandlung sind die Kläger dieser Einrede entgegengetreten und haben darauf hingewiesen, daß Rat und Kommission eine Schädigung der Züchter einräumten. Die genaue Bemessung des Schadens stelle für sie eine unzumutbare Last dar, die sie nicht auf sich nehmen könnten, weshalb sie das Gericht um ein Sachverständigengutachten ersucht hätten.

— Würdigung durch das Gericht

- 45 Nach Artikel 19 der EG-Satzung des Gerichtshofes und Artikel 44 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung des Gerichts muß die Klageschrift den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten.
- 46 Nach ständiger Rechtsprechung müssen diese Angaben so klar und genau sein, daß dem Beklagten die Vorbereitung seines Vorbringens und dem Gericht die Entscheidung über die Klage, gegebenenfalls auch ohne weitere Informationen, ermöglicht

wird. Um die Rechtssicherheit und eine ordnungsgemäße Rechtspflege zu gewährleisten, ist es für die Zulässigkeit einer Klage erforderlich, daß die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf denen die Klage beruht, zumindest in gedrängter Form, jedenfalls aber zusammenhängend und verständlich, aus dem Wortlaut der Klageschrift selbst hervorgehen (vgl. Urteile des Gerichtshofes vom 13. Dezember 1990 in der Rechtssache C-347/88, Kommission/Griechenland, Slg. 1990, I-4747, Randnr. 28, und vom 31. März 1992 in der Rechtssache C-52/90, Kommission/Dänemark, Slg. 1992, I-2187, Randnrn. 17 ff.; Beschluß des Gerichts in der Rechtssache De Hoe/Kommission, Randnr. 21, Urteil des Gerichts vom 18. September 1996 in der Rechtssache T-387/94, Asia Motor France/Kommission, Slg. 1996, II-961, Randnr. 106; Beschluß des Gerichts vom 21. November 1996 in der Rechtssache T-53/96, Syndicat des producteurs de viande bovine u. a./Kommission, Slg. 1996, II-1579, Randnr. 21, sowie Urteil des Gerichts vom 29. Januar 1998 in der Rechtssache T-113/96, Dubois e Fils/Rat und Kommission, Slg. 1998, II-125, Randnr. 29).

- 47 Eine Klage auf Ersatz der von einem Gemeinschaftsorgan verursachten Schäden genügt diesen Erfordernissen nach ständiger Rechtsprechung nur, wenn sie die Tatsachen anführt, anhand deren sich bestimmen läßt, welchen Schaden der Kläger erlitten haben will, sowie Art und Umfang dieses Schadens bezeichnet (vgl. Beschluß Koelman/Kommission, Randnrn. 22 bis 24, sowie Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 1995 in den verbundenen Rechtssachen T-481/93 und T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens u. a./Kommission, Sl. 1995, II-2941, Randnr. 75).
- 48 Im vorliegenden Fall sind in der Klageschrift (S. 18 und 19) die Arten der den Rinderzüchtern entstandenen Schäden aufgeführt, im einzelnen: erstens der Schaden infolge des Verkaufs der lebenden Tiere unter Preis, d. h. zu einem Preis, der laut Kläger um 40 % hinter ihren Erwartungen zurückgeblieben ist, zweitens der Schaden infolge der für die Unterhaltung der bei Beendigung der Mastzeit nicht verkauften Tiere entstandenen Kosten, drittens der entgangene Gewinn infolge des ausgebliebenen Verkaufs der Tiere im laufenden Jahr und viertens der entgangene Gewinn infolge des ständigen Rückgangs des Rindfleischverbrauchs in den kommenden Jahren.
- 49 Die Schriftsätze der Kläger enthalten zwar keine genaue Bemessung der dem einzelnen Züchter entstandenen Schäden, wohl aber in den Anlagen 11 und 12 der Klageschrift eingehende Schätzungen der von der italienischen Viehzucht erlittenen



Schäden und Angaben zu den bei den Schätzungen verwendeten Kriterien und Parametern. Unbeschadet der Vorlage dieser Schätzungen verweisen die Kläger auf die enormen Schwierigkeiten bei der Bewertung und genauen Bemessung des dem einzelnen Züchter entstandenen Schadens. Genau dies sei der Grund für ihren Antrag gewesen, diese komplexe Feststellung durch einen Sachverständigenausschuß treffen zu lassen.

- 50 Damit ist festzustellen, daß die Klageschrift nebst den in den Anhängen vorgetragenen Informationen hinreichend genau Natur und Art der behaupteten Schäden bezeichnet und den Beklagten sowie dem Gericht ermöglicht hat, den ungefähren Umfang dieser Schäden zur Kenntnis zu nehmen. Folglich konnten, auch ohne weitere Informationen, die Beklagten ihre Einlassung vorbereiten und kann das Gericht über die Klage entscheiden, auch wenn eine spätere Präzisierung des genauen Umfangs der dem einzelnen Kläger entstandenen Schäden erforderlich sein mag.
- 51 Mithin hat der Rat zu Unrecht gerügt, daß die Klageschrift den Anforderungen des Artikels 44 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung an Klarheit und Genauigkeit nicht genüge.
- 52 Die vom Rat erhobene Einrede der Unzulässigkeit ist daher zurückzuweisen.

Zur Unzulässigkeitseinrede der Beklagten wegen fehlender Klagebefugnis der Klägerin Codiretti

— Vorbringen der Parteien

- 53 Die Beklagten rügen die Unzulässigkeit der Schadensersatzklage der Klägerin Coldiretti. Sie verweisen auf die Rechtsprechung, wonach eine Organisation, die zur Verteidigung kollektiver Interessen einer bestimmten Gruppe von Mitgliedern gegründet worden sei, nicht befugt sei, eine Klage auf Ersatz des ihren Mitgliedern

entstandenen Schadens zu erheben. Nach der Gemeinschaftsrechtsprechung seien nach Artikel 215 Absatz 2 EG-Vertrag Wirtschaftsverbände nur dann klagebefugt, wenn sie entweder ein eigenes Interesse, das sich von dem der Mitglieder unterscheidet, oder einen Schadensersatzanspruch geltend machen, der ihnen von Dritten übertragen worden sei (Urteil des Gerichtshofes vom 18. März 1975 in der Rechtsache 72/74, *Union syndicale/Rat*, Slg. 1975, 401, Randnrn. 20 bis 22, und Urteil in den verbundenen Rechtssachen *Exporteurs in Levende Varkens u. a./Kommission*, Randnr. 28). In der Klageschrift werde aber nicht einmal implizit vorgetragen, daß die Klägerin *Coldiretti* einen eigenen Schaden erlitten habe oder ihr von ihren Mitgliedern übertragene Ersatzansprüche geltend mache. Die Klägerin *Coldiretti* habe nicht nachgewiesen, ja nicht einmal vorgetragen, daß im vorliegenden Fall eine dieser beiden Möglichkeiten gegeben sei. Ihre Klage sei daher offensichtlich unzulässig.

- 54 Die Kläger räumen ein, daß die Klägerin *Coldiretti* eine Vereinigung ohne Rechtspersönlichkeit sei. Gleichwohl sei sie klagebefugt. Die fehlende Rechtspersönlichkeit sei unerheblich und kein Hinderungsgrund, sie als ein von ihren Mitgliedern zu unterscheidendes Rechtssubjekt zu behandeln, dem eine eigene Klagebefugnis zustehe. Aus diesem Grunde habe die Klägerin *Coldiretti* ein Interesse daran, daß die Haftung der Organe und/oder ihrer Bediensteten für die Entstehung der in der Klageschrift genannten Schäden festgestellt werde.
- 55 Sie habe eine Klagebefugnis, weil nicht anerkannte Vereinigungen eine von ihren Mitgliedern getrennte Rechtspersönlichkeit hätten, auch wenn sie — unter dem Blickwinkel der vermögensrechtlichen Haftung — keine vollständige vermögensrechtliche Selbständigkeit hätten.

— Würdigung durch das Gericht

- 56 Die hier zu prüfende Einrede der Unzulässigkeit beruht, wie die Kommission betont hat, nicht auf Argumenten in Zusammenhang mit der Rechtsnatur der Klägerin oder dem Fehlen ihrer Rechtspersönlichkeit nach italienischem Recht, sondern hängt mit den Anforderungen zusammen, die in der Gemeinschaftsrechtsprechung zur Klagebefugnis eines Wirtschaftsverbandes aufgestellt worden sind.

- 57 Eine Klagebefugnis nach Artikel 215 EG-Vertrag haben Wirtschaftsverbände nur, wenn sie entweder ein von dem ihrer Mitglieder unabhängiges Interesse oder einen ihnen von anderen Personen abgetretenen Schadensersatzanspruch gerichtlich geltend machen können (Urteil des Gerichtshofes vom 4. Oktober 1979 in der Rechtsache 238/78, Ireks-Arkady/Rat und Kommission, Slg. 1979, 2955, Randnr. 5; Urteil Exporteurs in Levende Varkens u. a./Kommission, Randnrn. 76 und 77, sowie Beschluß Syndicat des producteurs de viande bovine u. a./Kommission, Randnrn. 28 und 29).
- 58 Zwar vertritt, wie die Kläger in der mündlichen Verhandlung vorgetragen haben, die Klägerin Coldiretti die Interessen von Landwirten und Züchtern (Artikel 2 ihrer Satzung); ihre Mitglieder können indessen nur Vereinigungen und nicht einzelne Züchter sein. Gemäß Artikel 7 ihrer Satzung ist die Klägerin Coldiretti ein Verband von regionalen und provinziellen Erzeuger- und Züchterverbänden. Nach Artikel 10 können Mitglied auch Vereinigungen landwirtschaftlicher Unternehmer werden, die ähnliche Ziele wie die Klägerin Coldiretti verfolgen.
- 59 Die Klägerin Coldiretti hat keinen eigenen Schaden vorgetragen, dessen Wiedergutmachung sie begehrte, und auch keine Abtretung von Rechten oder eine ausdrückliche Bevollmächtigung dargelegt, die sie berechtigen könnten, die von ihren Mitgliedsverbänden oder von deren Mitgliedern, den einzelnen Züchtern, erlittenen Schäden klageweise geltend zu machen.
- 60 Folglich hat sie ihre Klagebefugnis nicht nachgewiesen.
- 61 Somit ist die Schadensersatzklage, soweit sie von der Klägerin Coldiretti erhoben wurde, als unzulässig abzuweisen.

Zur Unzulässigkeitseinrede der Kommission wegen des Umstandes, daß die Klage auf ein jedem Bürger der Gemeinschaft zustehendes Recht auf Schutz der Gesundheit gestützt wird

— Vorbringen der Parteien

- 62 Die Kommission bringt vor, die Kläger wollten, wenn sie sich auf die Notwendigkeit beriefen, die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher zu schützen und deren Recht auf Gesundheit zu sichern, und deshalb den Schaden geltend machten, den die „einzelnen Gemeinschaftsbürger“ infolge der BSE-Krise erlitten hätten, eine Klage nicht im eigenen Interesse, sondern im allgemeinen Interesse aller ihrer Mitbürger erheben, die sie damit stillschweigend zu vertreten vorgäben. Unter diesem Blickwinkel verschmelze das Eigeninteresse der Kläger mit dem Interesse der Allgemeinheit und der Verbraucher. Eine solche Klage, mit der das Allgemeininteresse geschützt werden solle, sei aber im Gemeinschaftsrecht nicht zugelassen.
- 63 Nach der Rechtsprechung seien ferner Schadensersatzklagen unzulässig, die die drei Schlüsselemente, nämlich den eingetretenen Schaden (Art und Umfang), das rechtswidrige Verhalten der Gemeinschaftsorgane und das Vorliegen eines Kausalzusammenhangs, nicht einmal beiläufig erkennen ließen (Urteile des Gerichtshofes vom 21. Mai 1976 in der Rechtssache 26/74, Roquette frères/Kommission, 1976, 677, Randrn. 22 bis 24, und des Gerichts vom 10. Juli 1990 in der Rechtssache T-64/89, Automec/Kommission, Slg. 1990, II-367, Randnr. 73). Demzufolge sei die Klage auch unzulässig, weil der angebliche Gesundheitsschaden der Klägerinnen nicht konkretisiert worden sei.

— Würdigung durch das Gericht

- 64 Die Kommission mißversteht die vorliegende Klage, wenn sie davon ausgeht, daß die Kläger sie im allgemeinen Interesse ihrer europäischen Mitbürger erhoben hätten.

- 65 Zwar berufen sich die Kläger in ihrer Klageschrift auf die Artikel 3 Buchstabe o, 129 und 129a EG-Vertrag und verweisen darauf, daß die Gemeinschaftsorgane nach diesen Bestimmungen die Aufgabe hätten, einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus zu leisten. Berücksichtigt man indessen den Zusammenhang, in den diese Äußerungen gestellt werden, die Formulierung der Klageanträge und das Fehlen von Ausführungen zum Gesundheitsschaden von Personen in den Schriftsätzen, so läßt sich nur feststellen, daß die Kläger keine Gesundheitsschäden irgendwelcher Personen rügen und auch insoweit keinen Schadensersatz begehren.
- 66 Demzufolge ist die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen.

### *Zur Begründetheit*

#### Vorbringen der Parteien

— Zum Vorliegen eines rechtswidrigen Verhaltens des Rates und der Kommission

- 67 Die Kläger machen geltend, die Gemeinschaftsorgane und insbesondere die Kommission hätten ihre „Rechten/Pflichten“ nach den geltenden Vorschriften zur Verhinderung der Ausbreitung von BSE nicht richtig wahrgenommen und trügen daher die Verantwortung für die schweren Störungen auf dem Rindfleischmarkt.
- 68 Die grundlegende Aufgabe der Gemeinschaft nach Artikel 2 EG-Vertrag werde durch eine Reihe von besonderen Aufgaben konkretisiert, die der Gemeinschaft in anderen Bestimmungen des EG-Vertrags anvertraut würden.

## 69 Insbesondere

- habe die gemeinsame Agrarpolitik gemäß Artikel 39 EG-Vertrag das Ziel, die Produktivität zu steigern, das Pro-Kopf-Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Personen zu erhöhen, die Märkte zu stabilisieren, die Versorgung sicherzustellen und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen;
- habe die Gemeinschaft gemäß Artikel 129 EG-Vertrag einen Beitrag zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus zu leisten;
- behandle Artikel 129a EG-Vertrag den Verbraucherschutz.

70 Obwohl der Kommission seit 1989 die zahlreichen im Vereinigten Königreich entdeckten BSE-Herde und die erheblichen Gefahren einer Übertragung der Krankheit durch lebende Tiere bekannt gewesen seien, hätten die Gemeinschaftsorgane nicht alle Maßnahmen zur Verhinderung einer Ausbreitung der Seuche ergriffen und sich auf Eingriffe beschränkt, die sich nachträglich als unzureichend und unwirksam herausgestellt hätten.

## 71 Die Kommission habe insbesondere

- ihre Aufsichtsbefugnisse nicht ausgeübt, die gewährleisten sollten, daß die Mitgliederstaaten das Erforderliche unternähmen, um sicherstellen, daß Zuchtrinder und -schweine für Aufzucht oder Schlachtung im innergemeinschaftlichen Handel nicht zu einer Quelle der Ausbreitung ansteckender Krankheiten würden;
- nicht das im Hinblick auf die Vollendung des Gemeinsamen Marktes Erforderliche getan, um die Gesundheit und die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher beim innergemeinschaftlichen Handel mit Lebensmitteln durch Harmonisierung und größere Effizienz der amtlichen Kontrollen dieser Lebensmittel auf der Grundlage der Richtlinien des Rates 89/397/EWG vom 14. Juni 1989 über

die amtliche Lebensmittelüberwachung (ABl. L 186, S. 23), 92/59/EWG vom 29. Juni 1992 über die allgemeine Produktsicherheit (ABl. L 228, S. 24) und 93/99/EWG vom 29. Oktober 1993 über zusätzliche Maßnahmen im Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung (ABl. L 290, S. 14) zu schützen;

- nicht die zur Verhinderung der Verbreitung von Krankheiten, die schwere Gefahren für die Tiere und die menschliche Gesundheit mit sich brächten, erforderlichen Schutz- und Kontrollmaßnahmen ergriffen, wie sie etwa die Richtlinien des Rates 89/662/EWG vom 11. Dezember 1989 zur Regelung der veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt (ABl. L 395, S. 13) und 90/425/EWG vom 26. Juni 1990 zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren und Erzeugnissen im Hinblick auf den Binnenmarkt (ABl. L 224, S. 29) ermöglichten.

72 Insbesondere habe die Kommission die ihr in der Richtlinie 89/662 vom 11. Dezember 1989 übertragenen Befugnisse nicht ausgeübt, im einzelnen

- die Befugnis gemäß Artikel 8 Absatz 1, Beamte zu einer Besichtigung an Ort und Stelle zu entsenden, einen amtlichen Tierarzt mit Ermittlungen zu beauftragen und den Mitgliedstaat aufzufordern, häufiger Proben zu entnehmen;
- die Befugnis gemäß den Artikeln 9 Absatz 2 und 15, ihre Vertreter an Ort und Stelle die getroffenen Maßnahmen umgehend prüfen und eine Stellungnahme zu diesen Maßnahmen abgeben zu lassen;
- die Befugnis gemäß Artikel 9 Absatz 3, vorsorgliche Maßnahmen zu treffen und diese anschließend dem Ständigen Veterinärausschuß zu unterbreiten;
- die Befugnis gemäß den Artikeln 9 Absatz 4, 16 Absätze 2 und 3 sowie 17, die erforderlichen Maßnahmen, Empfehlungen und Entscheidungen zu beschließen.

- 73 Außerdem belegten weitere Maßnahmen und Verhaltensweisen der Organe deren pflichtwidriges Handeln.
- 74 Erstens habe die Entscheidung 94/474, mit der Schutzmaßnahmen gegen BSE festgelegt werden sollten, die Ausfuhr von frischem Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich allein von der Bedingung abhängig gemacht, daß die Gesundheitsbescheinigung die folgende neutrale Aussage enthalte: „Frisches entbeintes Muskelfleisch vom Rind, von dem die anhängenden Gewebe einschließlich der erkennbaren Nerven- und Lymphgewebe entfernt wurden.“ Eine solches Maßnahme sei aber offensichtlich nicht geeignet, die Verbreitung der Seuche zu verhindern.
- 75 Zweitens habe die Entscheidung 95/287 aufgrund einer völlig unberechtigten Betrachtungsweise die Ausfuhr von Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich, das aus Zuchtbetrieben gestammt habe, in der ein oder mehrere BSE-Fälle festgestellt worden seien, allein von der Bedingung abhängig gemacht, daß in der Gesundheitsbescheinigung der besagte aussageleere Hinweis zu finden sei.
- 76 Diese Ausführungen und die behauptete Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 EG-Vertrag würden durch die Ergebnisse des Berichts des vom Europäischen Parlament eingesetzten Untersuchungsausschusses zur Feststellung einer etwaigen politischen Verantwortung der Kommission und des Rates, namentlich durch bestimmte Absätze, gestützt.
- 77 Ihrer Rechtsnatur nach sei die geltend gemachte Haftung eine objektive Haftung aufgrund eines fahrlässig pflichtwidrigen Verhaltens. Die Beklagten hätten sich Verstöße zuschulden kommen lassen, indem sie ihrer Pflicht nicht nachgekommen seien, der Ausbreitung einer Seuche entgegenzuwirken und gegen die fortwährende Zuwiderhandlung des Vereinigten Königreichs gegen die ihm aufgrund der zur Bekämpfung der Krankheit festgelegten Bestimmungen obliegenden Pflichten vorzugehen. Da das „Ergebnis“ nicht erreicht worden sei, ja die Organe das Gegenteil



dessen bewirkt hätten, was ihr Ziel hätte sein sollen, liege ihre Schadensersatzpflicht auf der Hand; es bedürfe nicht einmal einer Prüfung der einzelnen Pflichtverletzungen der Beklagten, um diese zu verurteilen.

- 78 Die Gemeinschaftsorgane könnten sich nicht hinter solchen Begriffen wie „gesetzgeberische Tätigkeit“ oder „Ermessensspielraum“ verstecken, weil der gegen sie erhobene Vorwurf sich auch gegen mehrere Unterlassungen und Maßnahmen verwaltungsmäßiger Art richte und das Ermessen, eine bestimmte Maßnahme zu erlassen oder nicht, ein willkürliches Verhalten nicht decken könne.
- 79 In der mündlichen Verhandlung haben die Kläger erklärt, letztlich würden sie den Gemeinschaftsorganen vor, nicht bereits 1990 die Maßnahmen erlassen zu haben, die sie dann im Jahre 1996 erlassen hätten, d. h. ein Verbot des Verkaufs von Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich nach Kontinentaleuropa.
- 80 Die Kommission verweist auf die von der Gemeinschaft erlassenen Vorschriften, mit denen die BSE-Krise bewältigt habe werden sollen. Im Licht der bei der Erkenntnis des Seuchencharakters der Krankheit erzielten Fortschritte habe sie seit 1989 mehrere Maßnahmen erlassen, die zum einen eine Ausbreitung der BSE in den anderen Mitgliedstaaten außerhalb des Vereinigten Königreichs, in dem die ersten Herde festgestellt worden seien, hätten verhindern und zum anderen diese Krankheit hätten ausrotten sollen. Diese Maßnahmen seien parallel zu den von den Behörden des Vereinigten Königreichs erlassenen Maßnahmen durchgeführt worden.
- 81 Wenn man der Kommission die Rechtswidrigkeit ihres Verhaltens vorwerfen wolle, müsse man zunächst die Angemessenheit der von ihr seit Juli 1989 im Anschluß an die Veröffentlichung des Berichts des SEAC über die Entwicklung der Krankheit im Vereinigten Königreich erlassenen Maßnahmen prüfen; in diesem Bericht seien die ersten BSE-Fälle festgestellt und die insoweit vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse dargestellt worden. Die Angemessenheit dieser Maßnahmen müsse im Licht der zum Zeitpunkt ihres Erlasses vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse geprüft werden. Sie selbst habe mehrfach den Wissenschaftlichen Veterinärausschuß und insbesondere den eigens geschaffenen Unterausschuß BSE aufgefordert, verschiedene mit der Krankheit zusammenhängende Probleme zu erörtern und

dazu Stellung zu nehmen. Außerdem habe sie im November 1990 und September 1993 zwei internationale Symposien zu diesem Thema veranstaltet, sich an der Organisation einer internationalen Tagung im September 1991 beteiligt und außerdem unmittelbar zur Finanzierung der einschlägigen Forschung beigetragen.

- 82 Mit den Aufgaben, die den Organen in Artikel 39 EG-Vertrag übertragen seien, sei es unvereinbar, beim Auftreten einer bestimmten Krankheit einschränkende Maßnahmen zu ergreifen, die keine vernünftigen wissenschaftlichen Rechtfertigungen und Grundlagen hätten. Lange Zeit habe in Kreisen der Wissenschaft die Möglichkeit einer Übertragbarkeit der Krankheit auf den Menschen als eher unwahrscheinlich gegolten, und in diesem Sinne habe sich der Wissenschaftliche Veterinärsausschuß in seinen Stellungnahmen vom 27. September 1989, 8. Januar 1990, 6. Juni 1990 und 17. Januar 1992 ausgesprochen. Dieser Standpunkt sei auch vom OIE in seinem Bericht vom September 1990 sowie von der WHO in einem Bericht von 1991 geteilt worden.
- 83 Erst ab 1993 sei über eine mögliche Verbindung zwischen BSE und der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit beim Menschen nachgedacht und vertieft geforscht worden, auch wenn es sich damals lediglich um eine „Forschungshypothese“ gehandelt habe, die in medizinisch-wissenschaftlicher Hinsicht keine Grundlage gehabt habe.
- 84 Hinzuweisen sei weiter auf das Memorandum der WHO von 1993 über die Entwicklung der BSE im Vereinigten Königreich, die Ergebnisse der Sachverständigen innerhalb der Ad-hoc-Gruppe des OIE für BSE, das Symposium von Paris im September 1994, die Feststellungen der WHO zum Abschluß des BSE-Symposiums in Genf (17. bis 19. Mai 1995) und schließlich auf die Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Ernährungsausschusses vom 21. September 1995 und des Wissenschaftlichen Veterinärsausschusses vom 7. und 20. November 1995.

- 85 Erst die neuen Angaben in der Mitteilung des SEAC vom 20. März 1996 hätten den dringlichen Erlaß der einschränkenden Maßnahmen im Rahmen der Entscheidung 96/239 notwendig gemacht, weil in dieser Mitteilung zum ersten Mal auf wissenschaftlicher Grundlage die Auffassung vertreten worden sei, daß der für BSE verantwortliche Erreger wahrscheinlich ein pathogener, für die menschliche Gesundheit gefährlicher Erreger sei.
- 86 Es sei daher nicht gerechtfertigt, das Verhalten der Gemeinschaftsorgane vor diesem Zeitpunkt aus späterer Sicht zu bewerten. Solange die Möglichkeit der Übertragung der BSE auf den Menschen eine reine wissenschaftliche Hypothese geblieben sei, habe die Kommission sich auf den Standpunkt gestellt, daß der Ausgleich der verschiedenen Interessen, d. h. der Interessen der Wirtschaftsteilnehmer des Sektors, insbesondere das Interesse an der Stabilität des Marktes, und der Verbraucherinteressen in angemessener Weise durch das Verbot, lebende Rinder von mehr als sechs Monaten und eine ganze Reihe weiterer Produkte, die die Krankheit hätten übertragen können, aus dem Vereinigten Königreich auszuführen, durchgeführt werden könne. Nach ständiger Rechtsprechung fordere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehöre, daß die Akte der Gemeinschaftsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten dürften, was zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung rechtmäßig verfolgten Ziele geeignet und erforderlich sei, wobei, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Verfügung stünden, stets die am wenigsten belastende zu wählen sei, und daß die dadurch verursachten Unzuträglichkeiten nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen dürften (Urteil des Gerichtshofes vom 29. Februar 1996 in den Rechtssachen C-296/93 und C-307/96, Frankreich und Irland/Kommission, Slg. 1996, I-795, Randnr. 30). Man könne der Kommission daher bezüglich ihrer Einschätzung der mit BSE verbundenen Risiken vor dem 20. März 1996 aufgrund des seinerzeitigen Standes der wissenschaftlichen Erkenntnis keinen Fehler vorwerfen.
- 87 Sie habe sich daher nicht rechtswidrig verhalten, so daß die Klage als unbegründet abzuweisen sei.
- 88 Der Rat hält die Schadensersatzklage ebenfalls für unbegründet und erinnert an die Voraussetzungen für die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft. Danach

trügen die Kläger die Beweislast für die Rechtswidrigkeit des Verhaltens der Gemeinschaft bei der Bekämpfung der Ausbreitung der BSE-Seuche.

- 89 Was die Maßnahmen des Rates und der Kommission im Veterinärsektor angehe, die von den Klägern als ungeeignet für eine Verhinderung der Ausbreitung der BSE betrachtet worden seien, sei auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes hinzuweisen, daß die Haftung der Gemeinschaft auf einem gemeinschaftlichen Rechtssetzungsgebiet, das durch ein für die Durchführung der Agrarpolitik unerlässliches weites Ermessen gekennzeichnet sei, nur ausnahmsweise dann ausgelöst werden könne, wenn das handelnde Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten habe (Urteile des Gerichtshofes vom 2. Dezember 1971 in der Rechtssache 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Rat, Slg. 1971, 975, Randnr. 115, und vom 5. Dezember 1979 in den verbundenen Rechtssachen 116/77 und 124/77, Amylum und Tunnel Refineries/Rat und Kommission, Slg. 1979, 3497, Randnr. 13).
- 90 Der Rat habe der Kommission Befugnisse zum Erlaß der erforderlichen Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen übertragen, um die Gesundheit von Menschen und Tieren zu schützen, zugleich aber den Mitgliedstaaten Durchführungsrechte vorbehalten.
- 91 Zu verweisen sei auch auf die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Rat und Kommission im Veterinärbereich sowie darauf, daß die Rechtsetzung in diesem Bereich nach dem EG-Vertrag, insbesondere nach den Artikeln 5, 145 und 155, gemeinsam von den Mitgliedstaaten und der Kommission durchzuführen sei. Es sei Aufgabe der Kommission, dem Rat Vorschläge vorzulegen, damit er besondere Rechtsvorschriften für BSE erlassen könne; seit Auftreten der Seuche im Jahre 1986 habe ihm indessen die Kommission nie einen Vorschlag zur spezifischen Bewältigung des BSE-Problems vorgelegt. Folglich sei die Rahmengesetzgebung durchaus nicht unangemessen gewesen, zumal er die Kommission bereits früher ermächtigt habe, in Ausübung ihres Ermessens die nach ihrer Meinung für die Bekämpfung auch neuer Viehseuchen erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, zugleich aber den Mitgliedstaaten bestimmte Befugnisse vorbehalten habe.

- 92 Die Kläger hätten somit nicht schlüssig dargelegt, daß der Rat Maßnahmen erlassen habe, die eine schwere und offensichtliche Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm darstellten, oder daß er einer Pflicht zum Handeln nicht nachgekommen sei, weil er in diesem Bereich keine Durchführungsbefugnisse habe und, wenn die Kommission keine Vorschläge vorlege, nicht aus eigener Initiative tätig werden dürfe.
- 93 Folglich sei einer der Voraussetzungen für seine Haftung nicht erfüllt und die Schadensersatzklage somit abzuweisen, ohne daß es einer Prüfung der Fragen bedürfe, ob Schäden eingetreten seien und ein Kausalzusammenhang vorliege.

— Zum Vorliegen eines Schadens und eines Kausalzusammenhangs

- 94 Die Kläger machen geltend, der Schaden bestehe zum einen im Verkauf zu niedrigeren als den gängigen Preisen für Lebendvieh wegen des Preisverfalls auf dem Markt und infolge erhöhter Kosten für die Unterhaltung der bei Ende der Mastzeit nicht verkauften Tiere (*damnum emergens*) und zum anderen in dem entgangenen Gewinn infolge der unterbliebenen Verkäufe im laufenden und dem ständigen Rückgang des Rindfleischverbrauchs in den folgenden Jahren (*lucrum cessans*).
- 95 Sie beantragen die Einholung eines Sachverständigengutachtens zur Ermittlung des ihnen jeweils entstandenen Schadens, behalten sich allerdings vor, dem Gericht und/oder den Sachverständigen alle insoweit erforderlichen Schriftstücke vorzulegen.
- 96 In der mündlichen Verhandlung haben die Kläger erklärt, daß der Rindfleischmarkt in den übrigen Mitgliedstaaten nicht zusammengebrochen wäre, wenn die Organe 1990 ein Totalembargo für Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich beschlossen hätten, denn solche Maßnahmen hätten den Infektionsherd sofort auf das Vereinigte Königreich beschränkt und wären von den Verbrauchern als ein starkes Signal für

eine Kontrolle seitens der Gemeinschaftsorgane verstanden worden. Folglich sei die Tatenlosigkeit der Organe die Ursache für den durch den Marktverfall entstandenen Schaden.

- 97 Die Kommission bestreitet den Umfang der wirtschaftlichen Schäden nicht, den insbesondere die Züchter infolge der BSE-Krise erlitten haben. Allerdings hätten die Kläger in keiner Weise belegt, daß der von ihnen erlittene Schaden auf das Verhalten der Gemeinschaftsorgane zurückzuführen sei. Der Rückgang der Rindfleischnachfrage als Ursache des geltend gemachten Schadens sei, wie der Gerichtshof in seinem Beschluß vom 12. Juli 1996 in der Rechtssache Vereinigtes Königreich/Kommission (Randnr. 87) anerkannt habe und die Kläger selbst stillschweigend in ihrer Klageschrift (S. 18) eingeräumt hätten, auf die Mitteilung des SEAC vom 20. März 1996 über einen möglichen Zusammenhang zwischen der BSE und einer Form der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit zurückzuführen.
- 98 Der Rat bestreitet nicht, daß Schäden eingetreten sein könnten, weist aber darauf hin, daß die Kläger weder die genaue Natur noch das Ausmaß des ihnen jeweils unmittelbar entstandenen Schadens dargelegt hätten, was insbesondere ihr Antrag auf Einholung eines Sachverständigengutachtens durch das Gericht belege.

#### Würdigung durch das Gericht

- 99 Die Haftung der Gemeinschaft im Rahmen von Artikel 215 Absatz 2 EG-Vertrag hat mehrere Voraussetzungen: Das den Gemeinschaftsorganen vorgeworfene Verhalten muß rechtswidrig sein, es muß ein Schaden entstanden sein, und zwischen dem Verhalten und dem behaupteten Schaden muß ein Kausalzusammenhang bestehen (vgl. Urteile des Gerichtshofes vom 27. März 1990 in der Rechtssache C-308/87, Grifoni/EAG, Slg. 1990, I-1203, Randnr. 6, vom 7. Mai 1992 in den Rechtssachen C-258/90 und C-259/90, Pesquerias de Bermeo und Naviera Laida/Kommission, Slg. 1992, I-2901, Randnr. 42, sowie Urteil des Gerichts vom 18. September 1995 in der Rechtssache T-168/94, Blackspur u. a./Rat und Kommission, II-2627, Randnr. 38).

- 100 Im vorliegenden Fall ist mit der Prüfung der Frage zu beginnen, ob zwischen dem angeblich rechtswidrigen Verhalten der Gemeinschaftsorgane und dem von den Klägern geltend gemachten Schaden ein Kausalzusammenhang besteht.
- 101 Ein Kausalzusammenhang im Sinne von Artikel 215 Absatz 2 EG-Vertrag liegt vor, wenn ein unmittelbarer ursächlicher Zusammenhang zwischen dem schuldhaften Verhalten des betreffenden Organs und dem geltend gemachten Schaden besteht; die Beweislast tragen die Kläger (vgl. Urteile des Gerichtshofes vom 14. Juli 1961 in den Rechtssachen 9/60 und 12/60, *Société commerciale Antoine Vloeberghs/Hohe Behörde*, Slg. 1961, 429, vom 12. Juli 1962 in der Rechtssache 18/60, *Worms/Hohe Behörde*, Slg. 1962, 397, 420, vom 30. Januar 1992 in den Rechtssachen C-363/88 und C-364/88, *Finsider u. a./Kommission*, Slg. 1992, I-359, Randnr. 25, und Urteil *Blackspur u. a./Kommission*, Randnr. 40).
- 102 Das von den Klägern behauptete schuldhafte Verhalten soll im wesentlichen in dem Erlaß unzureichender, fehlerhafter oder unangemessener Rechtsvorschriften und Maßnahmen zur Bekämpfung von BSE, konkret darin bestehen, daß 1990 anders als im März 1996 kein Beschluß über die völlige Abschottung oder das Verbot der Versendung von Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich nach Kontinentaleuropa getroffen worden sei. Diese von 1990 bis 1996 fortdauernde Unterlassung, aber auch die während dieses Zeitraums getroffenen unzureichenden Maßnahmen, stellten das den Organen vorzuwerfende Fehlverhalten dar.
- 103 Die Beklagten bestreiten das Vorliegen einer wirtschaftlichen Schädigung der kontinentalen Rinderzüchter infolge der Ereignisse im März 1996 nicht.
- 104 Zum einen ist das erstmals 1986 festgestellte Auftreten von BSE im Viehbestand des Vereinigten Königreichs ein allgemein bekannter Umstand — seit 1988 sind mehr als 160 000 Fälle von BSE in diesem Mitgliedstaat bestätigt worden —, zum anderen sind auch in Frankreich, Irland, Portugal und der Schweiz sporadisch Fälle von BSE bekannt geworden.

- 105 Seit 1989 haben die Gemeinschaftsorgane mit dem Ziel der Bewältigung der BSE-Krise eine Reihe von Vorschriften erlassen (vgl. Randnrn. 4 bis 13). Diese Maßnahmen, die die Verbreitung von BSE in den anderen Mitgliedstaaten außerhalb des Vereinigten Königreichs verhindern, die Krankheit ausrotten und ihre schädlichen Auswirkungen beseitigen sollten, führten allerdings nicht zu einer völligen Abschottung des Rindviehs und der Rindfleischerzeugnisse des Vereinigten Königreichs auf dessen Gebiet, da bestimmte Kälber von weniger als sechs Monaten, bei deren Mutterkühen BSE weder festgestellt noch vermutet worden war, sowie bestimmte Rindfleischerzeugnisse, Rindersamen und -embryonen bis zum Erlaß der Entscheidung 96/239 der Kommission in Kontinentaleuropa abgesetzt werden durften.
- 106 Trotz Kenntnis der Krankheit und Fehlens eines Totalembargos vor März 1996 hat sich das Vertrauen der Verbraucher in Rindfleisch nicht geändert, was insbesondere der Umstand belegt, daß die Nachfrage bis zum 20. März 1996 nicht erheblich zurückgegangen ist. Weder die Kenntnis vom Auftreten dieser Krankheit im Viehbestand des Vereinigten Königreichs, von ihrer Schwere und von der Möglichkeit ihrer Ausbreitung auf das Vieh Kontinentaleuropas, noch die fehlende Sicherheit in der Frage, ob das dort verkaufte Fleisch von verseuchten Tieren stammte oder nicht, noch auch die Einschätzung des Verhaltens der Beklagten bei der Bekämpfung von BSE in der öffentlichen Meinung hat bei den Verbrauchern zu einer Reaktion geführt, die mit der zu vergleichen wäre, die durch die Mitteilung des SEAC vom März 1996 ausgelöst wurde.
- 107 Wie die Kommission zu Recht bemerkt hat, haben die Kläger in ihrer Klageschrift (S. 18) selbst eingeräumt, daß sie keinen Grund gehabt hätten, mit einer Änderung der Nachfrage zu rechnen, und daß sie bei Beginn des Mastzyklus im November 1995 eine Nachfrage nach Rindfleisch hätten erwarten dürfen, die zumindest der des Vorjahres entsprochen hätte.
- 108 Erst am 20. März 1996 teilte das SEAC mit, daß die Krankheit wahrscheinlich auf den Menschen übertragen werden könne, und erklärte unter Hinweis auf zehn bei höchstens 42 Jahre alten Personen festgestellte Fälle einer neuen Form der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit: „Obwohl es keinen unmittelbaren Beweis für einen



Zusammenhang gibt, ist nach den zur Verfügung stehenden Daten mangels einer glaubwürdigen Alternative die wahrscheinlichste Erklärung für diese Fälle der Kontakt mit BSE vor der Einführung des Verbotes der Sonderabfälle vom Rind im Jahre 1989. Das ist Anlaß zu erheblicher Beunruhigung.“

- 109 Neu an dieser Mitteilung war der Übergang von einem hypothetischen zu einem möglichen Zusammenhang zwischen BSE und der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit. Auch wenn es BSE bereits gab, hat diese Mitteilung die Einschätzung der Gefährdung der menschlichen Gesundheit durch diese Krankheit bei den Verbrauchern spürbar verändert (Urteil vom 5. Mai 1998, Vereinigtes Königreich/Kommission, Randnrn. 52 und 53).
- 110 Im Anschluß an diese Mitteilung haben die Behörden des Vereinigten Königreichs Dringlichkeitsmaßnahmen ergriffen und etwa den Verkauf und die Lieferung von Fleisch- und Knochenmehl von Säugetieren sowie ihre Verwendung in Futtermitteln für landwirtschaftliche Nutztiere einschließlich Geflügel, Pferde und Zuchtfische sowie den Verkauf von Fleisch von mehr als 30 Monate alten Rindern zum menschlichen Verzehr verboten. Gleichzeitig haben mehrere Mitgliedstaaten und Drittländer die Einfuhr von Rindern oder Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich oder — im Falle bestimmter Drittländer — aus der Europäischen Union verboten.
- 111 Die Mitteilung des SEAC und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten haben, wie die Kläger selbst einräumen, großen Widerhall in den Medien der Gemeinschaft gefunden, dessen Natur und Ausmaß sich dann stark und unmittelbar auf die Besorgnis der Verbraucher ausgewirkt hat. Die Kläger selbst führen in bestimmten Abschnitten des Anhangs 8 ihrer Klageschrift die Krise des Sektors größtenteils auf die alarmierende und, wie sie meinen, unverantwortliche Behandlung der Erkenntnisse über die mögliche Übertragbarkeit der Krankheit auf den Menschen in Presse und Fernsehen zurück. So heißt es in dem Schriftstück mit der Überschrift „Der Absatz von Rindfleisch in Italien: BSE — Lage und Perspektiven“ auf S. 1: „Der Absatz des Rindfleischs erlebt in der europäischen Union und in Italien einen

dramatischen Augenblick voller Schwierigkeiten, der durch die alarmierenden Nachrichten in Presse und Fernsehen über die mögliche Übertragbarkeit der BSE auf den Menschen noch verschärft wird; sie haben zu einem starken und unvorhergesehenen Rückgang des Verbrauchs geführt und werden, wenn nicht angemessene Gegenmaßnahmen ergriffen werden, den Sektor möglicherweise in eine nicht mehr zu bewältigende Krise stürzen.“ Auf S. 4 heißt es dann: „Die Unwägbarkeit BSE kann dem Sektor den Gadenstoß geben, zumal angesichts der unberechtigten und unverantwortlichen Alarmrufe von Presse und Fernsehen, die nur um Sensationsmache bemüht sind und auch nicht den geringsten Versuch unternehmen, klar und objektiv zu informieren.“

- 112 Unstreitig hat mit diesem Zeitpunkt der Niedergang des Rindfleischmarktes infolge des starken Rückgangs der Nachfrage eingesetzt.
- 113 Der für die geltend gemachten Schäden verantwortliche Rückgang der Nachfrage beruht also auf den Wirkungen der Mitteilung des SEAC auf die öffentliche Meinung, d. h. auf der Besorgnis, die die Nachricht über die mögliche Übertragbarkeit der BSE-Krankheit auf den Menschen bei den Verbrauchern von Rindfleisch in Europa ausgelöst hat.
- 114 In diesem Sinne hat auch der Gerichtshof in seinem Beschluß vom 12. Juli 1996 in der Rechtssache Vereinigtes Königreich/Kommission (Randnr. 87) festgestellt, daß der Rückgang der Nachfrage nach Rindfleisch bereits eine Woche vor Erlaß der Entscheidung 96/239 durch die Mitteilung des SEAC und der Regierung des Vereinigten Königreichs ausgelöst worden sei, ein Zusammenhang zwischen BSE und der neuen Form der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit sei wahrscheinlich.
- 115 Es bleibt gleichwohl zu prüfen, ob die Kläger Beweise angetreten oder Indizien dafür vorgetragen haben, daß ein Kausalzusammenhang zwischen den angeblich fehlerhaften Handlungen und Unterlassungen der Beklagten und den geltend gemachten Schäden bestehen könnte.

- 116 Die Kläger haben jedoch lediglich behauptet, daß ein drastisches Eingreifen zum rechten Zeitpunkt den Infektionsherd sofort auf das Vereinigte Königreich beschränkt und Auswirkungen auf den europäischen Markt verhindert hätte. Unter den gegebenen Umständen läßt sich zwar schwerlich ermitteln, was geschehen wäre, wenn die Gemeinschaftsorgane 1990 ein Totalembargo für den Markt des Vereinigten Königreichs beschlossen hätten. Die Kläger haben indessen nichts zur Stützung der Plausibilität ihrer Auffassung vorgebracht, daß solche Maßnahmen den Rückgang der Nachfrage nach der Mitteilung vom 20. März 1996 über die Möglichkeit der Übertragung der Krankheit auf den Menschen hätten verhindern können.
- 117 Nichts spricht dafür, daß der Markt ungeachtet eines schon 1990 beschlossenen Totalembargos bei einer Veröffentlichung von Informationen über die Übertragbarkeit der Krankheit auf den Menschen infolge der dadurch ausgelösten Ängste der Verbraucher nicht ebenso zusammengebrochen wäre, wie dies bei der Mitteilung vom 20. März 1996 der Fall gewesen ist.
- 118 Die Besorgnis der Verbraucher hängt nämlich nicht unmittelbar mit der Einfuhr verseuchten Rindfleisches aus dem Vereinigten Königreich, sondern mit der Möglichkeit der Übertragung der Krankheit auf den Menschen zusammen. Es ist daher wenig wahrscheinlich, daß eine bereits 1990 erfolgte Ankündigung des Erlasses aller angemessenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung der Krankheit eine erhebliche Besorgnis der Verbraucher hätte verhindern können.
- 119 Die Mitteilung des SEAC, die den Vertrauensverlust der Verbraucher ausgelöst hat, beruhten auf der Untersuchung von zehn Fällen der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit, deren wahrscheinlichste Erklärung nach Auffassung des SEAC der Kontakt mit BSE vor 1989 und damit vor dem Zeitpunkt war, zu dem die Gemeinschaft die von den Klägern geforderten Maßnahmen hätte erlassen sollen.

120 Außerdem lagen weitere Umstände vor, die Anlaß für Besorgnisse der Verbraucher sein konnten:

— Das Auftreten von BSE-Fällen seit 1988 auch in Kontinentaleuropa mochte die Maßnahmen zur Abschottung des britischen Marktes weniger wirksam machen;

— Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich hätte auch trotz eines solchen Embargos nach Kontinentaleuropa gelangen können;

— die sehr lange BSE-Inkubationszeit von fünf bis zehn Jahren bei Rindern bedeutete, daß Tiere von der Krankheit befallen sein konnten, ohne während dieses Zeitraums klinisch auffällig zu sein;

— noch heute bestehen ernste Zweifel bezüglich der Art und Weise der Ansteckung der Tiere.

121 Schließlich verwies das SEAC in seiner Mitteilung darauf, daß unsicher sei, wieviele Fälle künftig noch auftreten könnten.

122 Somit ist nicht erwiesen, daß der Nachfragerückgang durch schuldhafte Handlungen oder Unterlassungen der Beklagten verursacht worden wäre. Außerdem ist nicht nachgewiesen, daß die Viehzüchter, selbst wenn die Beklagten die Maßnahmen ergriffen hätten, die nicht ergriffen zu haben die Kläger ihnen vorwerfen, nicht doch infolge des Zusammenbruchs des Marktes einen Schaden erlitten hätten.

123 Demgemäß ist das Bestehen eines Kausalzusammenhangs zwischen dem geltend gemachten Schaden und dem angeblich schuldhaften Verhalten der Gemeinschaftsorgane nicht festgestellt.

- 124 Die Schadensersatzanträge sind daher als unbegründet abzuweisen, ohne daß über das Vorliegen der anderen Voraussetzungen einer außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft, nämlich die Rechtswidrigkeit des den Organen vorgeworfenen Verhaltens und den Schadenseintritt oder über den Antrag der Kläger auf Einholung eines Sachverständigengutachtens zu entscheiden wäre.

### **Zu den Klageanträgen auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 1357/96**

#### *Parteivorbringen*

- 125 Die Kläger beantragen die Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 1357/96, auf deren Grundlage den Rinderzüchtern „zur Sicherung der zukünftigen Entwicklung dieses Sektors“ Zusatzbeträge zu den Prämien gezahlt werden sollten. Diese Vorschriften seien rechtswidrig, weil sie die Gewährung von Zusatzprämien für die Einkommensverluste der Züchter und nicht für die ihnen unvermeidbar entstandenen höheren Kosten vorsähen. Die Zahlung dieser Zusatzprämien könne den Geschädigten nicht um die vollständige Wiedergutmachung der ihnen entstandenen Schäden bringen.
- 126 Die Begründung der angefochtenen Verordnung sei mangelhaft; die Verordnung verstoße deshalb gegen Artikel 190 EG-Vertrag. Es sei insbesondere nicht zu erkennen, weshalb der Rat sich für die Zahlung von Zusatzprämien statt einer Wiedergutmachung des Schadens entschieden habe, weshalb der Betrag der Ersatzprämien gegenüber den tatsächlich entstandenen Schäden erheblich beschränkt worden sei und weshalb der Rat die heute von den Züchtern zu tragenden höheren Kosten nicht berücksichtigt habe.
- 127 Die Kläger stellen gleichwohl klar, daß sie die Nichtigerklärung dieser Verordnung nur insoweit beantragten, als diese ihrem Verlangen auf vollständigen Ersatz ihres Schadens entgegenstehe.

- 128 Rat und Kommission erheben gegenüber den Anträgen auf Nichtigerklärung dieser Verordnung die Einrede der Unzulässigkeit. Die Kläger mit Ausnahme der Klägerin Coldiretti seien durch diese Verordnung nicht individuell betroffen. Die Letztere habe nicht bewiesen, daß ihre Stellung als Verhandlungspartner durch die betreffende Maßnahme beeinträchtigt worden sei oder daß sie an die Stelle von ihr zugehörenden Züchtern getreten sei, die selbst zu einer Klageerhebung berechtigt gewesen wären.
- 129 Die Kommission weist darauf hin, daß Ziel der angefochtenen Verordnung nicht, wie die Kläger fälschlich annähmen, die Festlegung einer Begrenzung einer etwaigen Haftung der Gemeinschaft für die angebliche Verspätung bei der Bekämpfung der Seuchengefahr gewesen sei, sondern der Erlass dringlicher Beihilfemaßnahmen für das Einkommen der Züchter, um den außergewöhnlichen Marktschwierigkeiten im Zusammenhang mit der BSE-Krise zu begegnen. Diese Grenzziehung sei nicht Ausdruck eines Willens der Gemeinschaftsorgane, die Wiedergutmachung zu begrenzen, die die Kläger beanspruchen zu können glaubten.
- 130 Der Rat weist ebenfalls darauf hin, daß der Zweck der Verordnung offensichtlich keinen Zusammenhang mit dem Recht aufweise, eine Klage nach Artikel 215 EG-Vertrag zu erheben.
- 131 Die Kläger erklären in ihrer Erwiderung, daß sich, da Rat und Kommission kategorisch jeden Einfluß der Verordnung Nr. 1357/96 auf die Frage ihrer außervertraglichen Haftung verneint hätten, eine Erwiderung auf die Einreden der Unzulässigkeit erübrige. Auf die Frage der Nichtigerklärung der Verordnung brauche daher nicht mehr eingegangen zu werden, falls sich das Gericht diesem Standpunkt der Beklagten anschließe.
- 132 In der mündlichen Verhandlung haben sie erneut bekräftigt, daß das Gericht, wenn es diesem Standpunkt beipflichte, davon ausgehen könne, daß sie auf ihre Nichtigerklärungsanträge verzichteten.

*Würdigung durch das Gericht*

- 133 Rat und Kommission haben sowohl in ihren Schriftsätzen als auch in der mündlichen Verhandlung bestätigt, daß die Verordnung Nr. 1357/96 nicht auf eine Beschränkung der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft abziele.
- 134 Der ersten und der zweiten Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung läßt sich denn auch entnehmen, daß das von ihr verfolgte Ziel nicht, wie die Kläger fälschlich angenommen haben, eine Begrenzung der etwaigen Haftung der Gemeinschaft für die angeblich verspätete Bekämpfung der Seuchengefahr war, sondern der Erlaß dringlicher Beihilfemaßnahmen für das Einkommen der Züchter, um zur Sicherung der künftigen Entwicklung dieses Sektors den außergewöhnlichen Marktschwierigkeiten infolge der BSE-Krise zu begegnen.
- 135 Unter diesen Umständen bedarf es keiner Entscheidung über die Zulässigkeit oder die Begründetheit. Das Gericht nimmt den Verzicht der Kläger auf ihre Nichtigkeitsanträge zur Kenntnis und stellt fest, daß über sie folglich nicht zu entscheiden ist.

**Kosten**

- 136 Gemäß Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung hat die unterliegende Partei die Kosten zu tragen, wenn Kostenantrag gestellt wird. Da die Kläger mit ihren Anträgen unterlegen sind, haben sie entsprechend den Kostenanträgen der Beklagten die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

**DAS GERICHT (Fünfte Kammer)**

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Schadensersatzklage der Klägerin Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti) wird als unzulässig abgewiesen.**
- 2. Die Schadensersatzklagen der übrigen Kläger werden als unbegründet abgewiesen.**
- 3. Über die Anträge auf Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 1357/96 vom 8. Juli 1996 betreffend 1996 zu gewährende Zusatzbeträge zu den Prämien gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch und zur Änderung jener Verordnung ist nicht zu entscheiden.**
- 4. Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens.**

Azizi

García-Valdecasas

Jaeger

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30. September 1998.

Der Kanzler

Der Präsident

H. Jung

J. Azizi

II - 3882



## Inhaltsverzeichnis

Sachverhalt .....	II - 3845
Verfahren und Anträge der Parteien .....	II - 3853
Zur Schadensersatzklage .....	II - 3856
Zur Zulässigkeit .....	II - 3856
Zur Unzulässigkeitseinrede des Rates wegen Nichtbeachtung des Artikels 44 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung des Gerichts in der Klageschrift .....	II - 3856
— Vorbringen der Parteien .....	II - 3856
— Würdigung durch das Gericht .....	II - 3857
Zur Unzulässigkeitseinrede der Beklagten wegen fehlender Klagebefugnis der Klä- gerin Codiretti .....	II - 3859
— Vorbringen der Parteien .....	II - 3859
— Würdigung durch das Gericht .....	II - 3860
Zur Unzulässigkeitseinrede der Kommission wegen des Umstandes, daß die Klage auf ein jedem Bürger der Gemeinschaft zustehendes Recht auf Schutz der Gesundheit gestützt wird .....	II - 3862
— Vorbringen der Parteien .....	II - 3862
— Würdigung durch das Gericht .....	II - 3862
Zur Begründetheit .....	II - 3863
Vorbringen der Parteien .....	II - 3863
— Zum Vorliegen eines rechtswidrigen Verhaltens des Rates und der Kommis- sion .....	II - 3863
— Zum Vorliegen eines Schadens und eines Kausalzusammenhangs .....	II - 3871
Würdigung durch das Gericht .....	II - 3872
Zu den Klageanträgen auf Nichtigkeitserklärung der Verordnung Nr. 1357/96 .....	II - 3879
Parteivorbringen .....	II - 3879
Würdigung durch das Gericht .....	II - 3881
Kosten .....	II - 3881