

URTEIL DES GERICHTS (Erste Kammer)

13. Dezember 2006^{*}

In der Rechtssache T-304/01

Julia Abad Pérez, wohnhaft in El Barraco (Spanien), und 481 andere Kläger, die im Anhang zu diesem Urteil namentlich aufgeführt sind,

Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos mit Sitz in Madrid (Spanien),

Unió de Pagesos mit Sitz in Barcelona (Spanien),

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte M. Roca Junyent, J. Roca Sagarra, M. Pons de Vall Alomar und E. Sagarra Trias,

Kläger,

* Verfahrenssprache: Spanisch.

gegen

Rat der Europäischen Union, zunächst vertreten durch J. Carbery und F. Florindo Gijón, dann durch F. Florindo Gijón und M. Balta als Bevollmächtigte,

und

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. Berscheid und S. Pardo Quintillán als Bevollmächtigte im Beistand von Rechtsanwalt J. Guerra Fernández,

Beklagte,

wegen Ersatzes des Schadens gemäß Artikel 235 EG und Artikel 288 Absatz 2 EG, der den Klägern durch Handlungen und Unterlassungen des Rates und der Kommission infolge des Auftretens der Krankheit der bovinen spongiformen Enzephalopathie in Spanien entstanden sein soll,

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten R. García-Valdecasas sowie des Richters J. D. Cooke und der Richterin I. Labucka,

Kanzler: J. Palacio González, Hauptverwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 15. Februar 2006

folgendes

Urteil

Sachverhalt

- 1 Die Kläger sind 482 spanische Züchter — d. h. Betriebsinhaber, Unternehmen im Tierzuchtsektor und landwirtschaftliche Genossenschaften, zu denen verschiedene Unternehmen des Rindfleischsektors gehören –, die von zwei landwirtschaftlichen Fachverbänden nach spanischem Recht, der Unió de Pagesos und der Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (im Folgenden: COAG), unterstützt werden.

- 2 Die bovine spongiforme Enzephalopathie (im Folgenden: 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. Wahrscheinliche Ursache von BSE ist eine Änderung der Zubereitung des Futters für Wiederkäuer durch Zufügung von Eiweißstoffen, die von an der Traberkrankheit leidenden Schafen stammen. Die Übertragung der Krankheit erfolgt hauptsächlich über die

Aufnahme von mit dem Erreger kontaminiertem Futter, insbesondere von Tier- und Knochenmehl, sowie, zu einem geringen Anteil, durch das Muttertier. Die Krankheit hat eine Inkubationszeit von mehreren Jahren.

- 3 BSE wurde zum ersten Mal 1986 im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland festgestellt. Nach dem Sonderbericht Nr. 14/2001 des Rechnungshofs über BSE vom 13. September 2001 (ABl. C 324, S. 1) wurden bis 31. Mai 2001 im britischen Viehbestand knapp 180 000 BSE-Fälle gezählt, während in der übrigen Europäischen Union 1 738 Fälle bestätigt worden waren. Die Zahl der BSE-Fälle im Vereinigten Königreich erreichte 1992 ihren Höchststand und ist seitdem rückläufig, während in der übrigen Europäischen Union bei der BSE-Inzidenz seit 1996 ein Anstieg zu verzeichnen war.
- 4 Im Juli 1988 verbot das Vereinigte Königreich den Verkauf von Futtermitteln für Wiederkäuer, die Wiederkäuereweiß enthalten, und untersagte den Züchtern, solche Futtermittel an Wiederkäuer zu verfüttern („Ruminant Feed Ban“, enthalten in der Bovine Spongiform Encephalopathy Order 1988, SI 1988/1039, mit späteren Änderungen).
- 5 Auch die Gemeinschaftsorgane erließen ab Juli 1989 Vorschriften zur Bekämpfung von BSE. Die meisten dieser Maßnahmen wurden auf der Grundlage der Richtlinie 89/662/EWG des Rates vom 11. Dezember 1989 zur Regelung der veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt (ABl. L 395, S. 13) und der Richtlinie 90/425/EWG des Rates 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) ergriffen, aufgrund deren die Kommission bei Gefahr für Tiere oder für die menschliche Gesundheit Schutzmaßnahmen ergreifen kann.

6 So wurden mit der Entscheidung 89/469/EWG der Kommission vom 28. Juli 1989 zum Erlass von Maßnahmen zum Schutz gegen BSE im Vereinigten Königreich (ABl. L 225, S. 51) eine Reihe von Einschränkungen des innergemeinschaftlichen Handels mit Rindern eingeführt, die im Vereinigten Königreich vor dem Juli 1988 geboren waren. 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 über sechs Monate alten Rindern aus dem Vereinigten Königreich allgemein angeordnet wurde. In der Entscheidung 90/261/EWG der Kommission vom 8. Juni 1990 zur Änderung der Entscheidung 89/489 und der Entscheidung 90/200/EWG über zusätzliche Anforderungen an gewisse Gewebe und Organe im Hinblick auf BSE (ABl. L 146, S. 29) wurde festgelegt, dass die Einhaltung dieses Verbots durch die Anbringung einer besonderen Kennzeichnung an den Tieren und die Einrichtung eines computergesteuerten Registrierungssystems zur Identifizierung der Tiere sicherzustellen war. Außerdem wurde BSE durch die Entscheidung 90/134/EWG der Kommission vom 6. März 1990 (ABl. L 76, S. 23) in das Verzeichnis der nach der Richtlinie 82/894/EWG des Rates vom 21. Dezember 1982 über die Mitteilung von Viehseuchen in der Gemeinschaft (ABl. L 378, S. 58) meldepflichtigen Krankheiten aufgenommen und eine wöchentliche Mitteilung der neu festgestellten BSE-Herde vorgeschrieben.

7 Mit der Entscheidung 90/200/EWG der Kommission vom 9. April 1990 über zusätzliche Anforderungen an gewisse Gewebe und Organe im Hinblick auf BSE (ABl. L 105, S. 24) wurden eine Reihe von Maßnahmen zur Einschränkung des innergemeinschaftlichen Handels zwischen dem Vereinigten Königreich und den übrigen Mitgliedstaaten mit bestimmten Geweben und Organen — Gehirn, Rückenmark, Thymusdrüse, Mandeln, Milz und Gedärme — vom Rind, insbesondere von bei der Schlachtung über sechs Monate alten Tieren, eingeführt. Die Versendung anderer, nicht zum Verzehr bestimmter Gewebe und Organe wurde ebenfalls verboten, und es wurde festgelegt, dass Rinder, die einen klinischen Verdacht auf BSE aufweisen, abgesondert geschlachtet werden müssen und dass ihr Gehirn auf das Vorliegen von BSE zu untersuchen ist. Bei einem positiven Befund waren der Schlachtkörper und die Nebenprodukte der Schlachtung unschädlich zu beseitigen. Nach der Entscheidung 92/290/EWG der Kommission vom 14. Mai 1992 über bestimmte Schutzmaßnahmen für Rinderembryonen gegen BSE im Vereinigten Königreich (ABl. L 152, S. 37) hatten die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass Rinderembryonen von Mutterkühen, bei denen BSE bestätigt oder vermutet worden war, nicht in andere Mitgliedstaaten der Gemeinschaft geliefert werden. Dem Vereinigten Königreich wurde mit der Entscheidung die Versendung von

Embryonen, die von vor dem 18. Juli 1988 geborenen Tieren abstammen, untersagt und der Erlass der für die Identifizierung von Spendertieren erforderlichen Maßnahmen vorgeschrieben.

8 Mit der Entscheidung 94/381/EG der Kommission vom 27. Juni 1994 über Schutzmaßnahmen in Bezug auf BSE und die Verfütterung von aus Säugetieren gewonnenen Futtermitteln (ABl. L 172, S. 23) wurde die Verfütterung von aus Säugetieren gewonnenen Futtermitteln an alle Wiederkäuerarten in der gesamten Gemeinschaft verboten; Mitgliedstaaten, die ein System einführten, das eine Unterscheidung zwischen aus Wiederkäuern gewonnenen tierischen Futtermitteln und nicht aus Wiederkäuerarten gewonnenen tierischen Futtermitteln ermöglichte, konnten jedoch von der Kommission ermächtigt werden, die Verfütterung von Futtermitteln, die aus Nichtwiederkäuern gewonnen werden, an Wiederkäuer zuzulassen. In der 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 BSE-Erreger (ABl. L 172, S. 25) wurden die Verfahren zur Verarbeitung tierischer Abfälle genannt, die nicht zur Herstellung von Futtermitteln für Wiederkäuer verwendet werden dürfen, weil sie die BSE-Erreger nicht inaktivieren, und die Erzeugnisse aufgeführt, bei denen die Gefahr der Übertragung der Krankheit nicht zu bestehen schien und die daher vom Anwendungsbereich dieser Bestimmungen ausgeschlossen waren — Gelatine, Häute und Felle, Drüsen und Organe für die Verwendung in der pharmazeutischen Industrie, Blut und Bluterzeugnisse, Milch, Schmalz und ausgelassenes Fett sowie Därme.

9 Mit der Entscheidung 94/474/EG der Kommission vom 27. Juli 1994 über Schutzmaßnahmen gegen BSE und zur Aufhebung der Entscheidungen 89/469 und 90/200 (ABl. L 194, S. 96) wurde der Zeitraum, in dem keine BSE-Fälle in dem Aufzuchtbetrieb der Rinder festgestellt worden sein durften, damit die Ausfuhr von frischem Fleisch dieser Tiere aus dem Vereinigten Königreich in andere Mitgliedstaaten zugelassen werden konnte, von zwei auf sechs Jahre verlängert. Außerdem wurde die Ausfuhr sämtlicher unter die Entscheidung 94/382 fallender und vor dem 1. Januar 1995 hergestellter Materialien und Erzeugnisse aus dem Vereinigten Königreich verboten.

- 10 Am 20. März 1996 teilte das Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (im Folgenden: SEAC), ein unabhängiger Ausschuss zur wissenschaftlichen Beratung der Regierung des Vereinigten Königreichs in BSE-Fragen, mit, dass bei zehn Personen, deren älteste 42 Jahre alt war, eine neue Form der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit — einer den Menschen treffenden tödlichen Nervenkrankheit — festgestellt worden sei und dass, obwohl es keinen unmittelbaren Beweis für einen Zusammenhang gebe, die zu diesem Zeitpunkt wahrscheinlichste Erklärung für diese Fälle der Kontakt mit BSE vor der Einführung des Verbots der Sonderabfälle vom Rind im Jahre 1989 sei.
- 11 Am selben Tag verbot 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. Gleichzeitig verboten mehrere Mitgliedstaaten und Drittländer die Einfuhr von Rindern oder Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich oder — im Falle bestimmter Drittländer — aus der Europäischen Union.
- 12 Am 22. März 1996 stellte der Wissenschaftliche Veterinärausschuss der Europäischen Union (im Folgenden: WVA) fest, dass die Übertragung von BSE auf den Menschen nach den zur Verfügung stehenden Daten nicht erwiesen sei. Aufgrund des gleichwohl bestehenden Risikos empfahl er jedoch, die vom Vereinigten Königreich bezüglich der Entbeinung von Schlachtkörpern von mehr als 30 Monate alten Rindern in überwachten Einrichtungen getroffenen Maßnahmen für den innergemeinschaftlichen Handel umzusetzen; außerdem solle die Gemeinschaft geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Verwendung von Fleisch- und Knochenmehl in Futtermitteln zu verbieten.
- 13 Am 27. März 1996 erließ die Kommission die Entscheidung 96/239/EG mit den zum Schutz gegen BSE zu treffenden Dringlichkeitsmaßnahmen (ABl. L 78, S. 47) und untersagte vorläufig jeden Versand von lebenden Tieren, von Rindfleisch oder

Rindfleischerzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich nach den anderen Mitgliedstaaten und nach Drittländern. Die Entscheidung verbot den Versand aus dem Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs: erstens, von lebenden Rindern, Rindersamen und Rinderembryonen; zweitens, von im Vereinigten Königreich geschlachtetem Rindfleisch; drittens, von Erzeugnissen von im Vereinigten Königreich geschlachteten Rindern, die als Lebensmittel oder Tierfutter verwendet werden können, und Produkten, die für die Verwendung bei der Herstellung von Medizinalprodukten, Kosmetika und pharmazeutischen Erzeugnissen bestimmt sind; und viertens, von Fleisch- und Knochenmehl, das von Säugetieren stammt. Das Vereinigte Königreich hatte der Kommission jede zweite Woche einen Bericht über die Anwendung der zum Schutz gegen BSE getroffenen Maßnahmen zu übermitteln. Schließlich wurde das Vereinigte Königreich gebeten, weitere Vorschläge zur Bekämpfung von BSE in seinem Hoheitsgebiet vorzulegen, da die Entscheidung 96/239 nach Prüfung aller in ihr angeführten Punkte überarbeitet werden sollte.

14 Am 26. April 1996 gab der WVA eine Stellungnahme ab, wonach BSE nicht durch Bullensamen übertragen werden könne, sprach sich in Erwartung des Abschlusses wissenschaftlicher Studien über die Übertragbarkeit der Krankheit durch Embryonen für die mit der Entscheidung 92/290 ergriffenen Maßnahmen aus und beschrieb die Verfahren, die bei der Behandlung von Gelatine und Talg angewandt werden sollten. Auf der Grundlage vor allem dieser Stellungnahme erließ die Kommission am 11. Juni 1996 die Entscheidung 96/362/EG zur Änderung der Entscheidung 96/239 (ABL. L 139, S. 17), mit der das Verbot der Ausfuhr von Rindersamen sowie anderer Erzeugnisse wie Gelatine, Dikalziumphosphat, Aminosäuren und Peptide, Talg, Talgerzeugnisse und -derivate u. a. unter der Bedingung aufgehoben wurde, dass sie nach den im Anhang der Entscheidung beschriebenen Methoden in veterinärärztlich kontrollierten Betrieben hergestellt werden.

15 Am 4. Juli 1996 verbot Spanien die Einfuhr bestimmter Risikoorgane und -materialien, die von Rindern aus Frankreich, Irland, Portugal und der Schweiz stammten, und ordnete die Vernichtung des Gewebes der Rinder an, die aus diesen Ländern stammten und in Spanien geschlachtet worden waren. Am 9. Oktober 1996 wurde diese Maßnahme auf bestimmte Organe von Schafen und Ziegen aus den genannten Ländern und dem Vereinigten Königreich ausgedehnt, das wegen der in der Entscheidung 96/239 vorgesehenen Maßnahmen nicht in die ursprüngliche Liste aufgenommen worden war.

- 16 Die Entscheidung 96/449/EG der Kommission vom 18. Juli 1996 über die Zulassung alternativer Verfahren zur Hitzebehandlung von tierischen Abfällen im Hinblick auf die Inaktivierung der BSE-Erreger (ABl. L 184, S. 43), die die Entscheidung 94/382 ersetzte, legte mit Wirkung vom 1. April 1997 Mindestparameter für die Verarbeitung von tierischen Abfällen fest. Mit der Entscheidung 97/735/EG vom 21. Oktober 1997 über Schutzmaßnahmen beim Handel mit bestimmten Arten von Säugetierabfällen (ABl. L 294, S. 7) verbot die Kommission die Versendung von Fleisch- und Knochenmehl von Säugetieren, das nicht nach dem in der Entscheidung 96/449/EG festgelegten System hergestellt worden ist, in andere Mitgliedstaaten oder in Drittländer.
- 17 Am 18. Juli 1996 setzte das Europäische Parlament einen Nichtständigen Untersuchungsausschuss für BSE ein. Am 7. Februar 1997 verabschiedete dieser Ausschuss einen Bericht über behauptete Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht bzw. Missstände bei der Anwendung desselben im Zusammenhang mit BSE, unbeschadet der Zuständigkeiten der nationalen und gemeinschaftlichen Gerichte (im Folgenden: Bericht des Untersuchungsausschusses). In diesem Bericht wurden der Kommission, dem Rat und der Regierung des Vereinigten Königreichs Missstände bei der Bewältigung der BSE-Krise zur Last gelegt und die Arbeit der mit Veterinär- und Gesundheitsfragen befassten Gemeinschaftsausschüsse kritisiert. Am 19. Februar 1997 nahm das Parlament eine Entschließung zu den Schlussfolgerungen des Nichtständigen Untersuchungsausschusses an, mit der es den Bericht genehmigte und die Kommission, den Rat und die Regierungen der Mitgliedstaaten aufforderte, die zur Umsetzung seiner Empfehlungen erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.
- 18 Mit der Entscheidung 97/534/EG der Kommission vom 30. Juli 1997 über das Verbot der Verwendung von Material angesichts der Möglichkeit der Übertragung transmissibler spongiformer Enzephalopathien (ABl. L 216, S. 95) wurde die Verwendung von sogenanntem spezifiziertem Risikomaterial (im Folgenden: SRM) verboten, d. h. erstens des Schädels, einschließlich des Gehirns und der Augen, der Mandeln sowie des Rückenmarks von über 12 Monate alten Rindern, von Schafen und Ziegen, die über 12 Monate alt sind oder bei denen ein permanenter Schneidezahn das Zahnfleisch durchbrochen hat, und zweitens der Milz von Schafen und Ziegen. Mit Inkrafttreten dieser Entscheidung war die Verwendung von SRM zu jeglichem Zweck sowie die Verwendung der Wirbelsäule von Rindern, Schafen und Ziegen zur Gewinnung von Separatorenfleisch verboten. Darüber hinaus war das SRM bei seiner Beseitigung einer spezifischen Behandlung zu

unterziehen und zu verbrennen, unbeschadet weiterer Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten in Bezug auf Tiere, die auf ihrem Hoheitsgebiet geschlachtet wurden, trafen. Der für das Inkrafttreten dieser Entscheidung ursprünglich vorgesehene Termin, der 1. Januar 1998, wurde mehrfach verschoben und schließlich auf den 30. Juni 2000 festgesetzt. Am 29. Juni 2000 erließ die Kommission jedoch die Entscheidung 2000/418/EG zur Regelung der Verwendung von bestimmtem Tiermaterial angesichts des Risikos der Übertragung von TSE-Erregern und zur Änderung der Entscheidung 94/474 (ABl. L 158, S. 76), durch die die Entscheidung 97/534 aufgehoben und ersetzt wurde.

- 19 Am 16. März 1998 erließ der Rat die Entscheidung 98/256/EG mit Dringlichkeitsmaßnahmen zum Schutz gegen BSE sowie zur Änderung der Entscheidung 94/474 und zur Aufhebung der Entscheidung 96/239 (ABl. L 113, S. 32), mit der er das Ausfuhrverbot für bestimmtes Fleisch und für bestimmte Fleischerzeugnisse aus Nordirland unter den Voraussetzungen einer Regelung zur Freigabe von Herden für die Ausfuhr (Export Certified Herds Scheme) lockerte. Mit dieser Entscheidung wurde insbesondere das Verbot der Versendung in andere Mitgliedstaaten und der Ausfuhr in Drittländer von entbeintem Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen aufgehoben, die von in Nordirland geborenen und aufgezogenen Tieren aus freigegebenen Herden gewonnen wurden, die in Nordirland in ausschließlich diesem Zweck vorbehaltenen Schlachthöfen geschlachtet wurden. Das Fleisch musste in Nordirland in Zerlegungsbetrieben entbeint und in Kammern in Kühlhäusern gelagert werden, die ausschließlich Erzeugnissen aus diesen Schlachthöfen vorbehalten waren. Mit der Entscheidung 98/351/EG der Kommission vom 29. Mai 1998 (ABl. L 157, S. 110) wurde der Termin, zu dem die Versendung aus Nordirland aufgenommen werden durfte, auf den 1. Juni 1998 festgesetzt.
- 20 Am 25. November 1998 erließ die Kommission die Entscheidung 98/692/EG hinsichtlich bestimmter Dringlichkeitsmaßnahmen zum Schutz gegen BSE (ABl. L 328, S. 28), mit der die Entscheidung 98/256 geändert und das Verbot der Ausfuhr bestimmter Erzeugnisse aus dem Vereinigten Königreich nach dem Grundsatz der Genehmigung der Versendung im Rahmen einer datumsgestützten Ausführregelung (Date-based Export Scheme oder DBES-Regelung) gelockert wurde. Dabei handelte es sich insbesondere um folgende Erzeugnisse: frisches Fleisch, Hackfleisch/Faschiertes und Fleischzubereitungen, Fleischerzeugnisse und Futtermittel für fleischfressende Haustiere, die von Rindern gewonnen wurden, die im Vereinigten Königreich geboren und aufgezogen und im Vereinigten Königreich in Schlachthöfen geschlachtet wurden, die nicht zur Schlachtung von nicht

freigegebenen Tieren genutzt werden. Ein Rind war nach der DBES-Regelung zur Ausfuhr freigegeben, wenn es im Vereinigten Königreich geboren und aufgezogen worden war und zum Zeitpunkt der Schlachtung bestimmte Voraussetzungen erfüllt waren — u. a. musste das Tier gekennzeichnet sein, so dass Muttertier und Herkunftsbestand festgestellt werden können; es musste mindestens sechs, jedoch weniger als 30 Monate alt sein; seine Mutter musste nach seiner Geburt noch mindestens sechs Monate gelebt haben und durfte weder an BSE erkrankt noch BSE-verdächtig gewesen sein. Entsprach ein Schlachttier den Anforderungen dieser Entscheidung nicht, musste es automatisch abgelehnt werden. War die Versendung bereits erfolgt, so musste die zuständige Behörde die zuständige Behörde des Bestimmungsorts davon in Kenntnis setzen. Für die Ausfuhr freigegebene Tiere waren ferner in Schlachthöfen zu schlachten, die nicht für die Schlachtung von nicht freigegebenen Tieren genutzt werden. Der Termin für den Beginn der Versendung dieser Erzeugnisse wurde mit der Entscheidung 1999/514/EG der Kommission vom 23. Juli 1999 (ABl. L 195, S. 42) auf den 1. August 1999 festgesetzt.

- 21 Mit der Entscheidung 2000/418 wurde schließlich die Verwendung von SRM geregelt, indem das Rinder-, Schaf- und Ziegenmaterial bestimmt wurde, das ab 1. Oktober 2000 nach einem besonderen Verfahren, das die Nichtübertragbarkeit von BSE garantieren sollte, entfernt und unschädlich beseitigt werden musste. Verboten wurden auch die Verwendung von Schädelknochen und Wirbelsäulen dieser Tiere in bestimmten Fällen sowie die Anwendung bestimmter Schlachtmethoden.
- 22 Im November und Dezember 2000 traten in mehreren Mitgliedstaaten gehäuft BSE-Fälle auf. Am 22. November 2000 gab es den ersten Fall von Rinderwahnsinn in Spanien. Im November 2001 wurden dort 73 bestätigte BSE-Fälle gezählt.
- 23 Am 4. Dezember 2000 erließ der Rat die Entscheidung 2000/766/EG über Schutzmaßnahmen in Bezug auf die transmissiblen spongiformen Enzephalopathien und die Verfütterung von tierischem Protein (ABl. L 306, S. 32), die am 1. Januar 2001 in Kraft trat und den Mitgliedstaaten aufgab, die Verfütterung von verarbeiteten tierischen Proteinen an Nutztiere, die zur Nahrungsmittelproduktion

gehalten, gemästet oder gezüchtet werden, zu untersagen. Ferner mussten sie das Inverkehrbringen, den Handel, die Einfuhr aus Drittländern und die Ausfuhr in Drittländer von verarbeiteten tierischen Proteinen zur Verfütterung an Nutztiere verbieten und diese Proteine vom Markt nehmen sowie aus den Vertriebswegen und aus den Lagern der landwirtschaftlichen Betriebe entfernen.

Verfahren und Anträge der Parteien

24 Die Kläger haben mit Klageschrift, die am 7. Dezember 2001 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

25 Mit gesondertem Schriftsatz, der am 27. Februar 2002 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Kommission eine Einrede der Unzulässigkeit nach Artikel 114 der Verfahrensordnung des Gerichts erhoben. Das Gericht (Fünfte Kammer) hat mit Beschluss vom 27. Juni 2002 die Entscheidung über die Einrede der Unzulässigkeit der Endentscheidung vorbehalten.

26 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Erste Kammer) das mündliche Verfahren eröffnet. Im Rahmen prozessleitender Maßnahmen hat es dem Rat und der Kommission mehrere Fragen gestellt. Die Beklagten haben diese Fragen fristgemäß beantwortet.

27 Die Parteien haben in der öffentlichen Sitzung vom 15. Februar 2006 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

28 Die Kläger beantragen,

- die Klage für zulässig zu erklären;

- festzustellen, dass der Rat und die Kommission rechtswidrig gehandelt haben und daher nach Artikel 288 EG für die Ausweitung der BSE-Krise im Gebiet der Europäischen Union und damit für die in der Klage geltend gemachten Schäden haften;

- den Rat und die Kommission gesamtschuldnerisch zum Ersatz des den Klägern entstandenen Vermögensschadens, der auf 19 438 372,69 Euro beziffert wird, sowie des immateriellen Schadens, der auf 15 % des vorstehend angegeben Betrages, d. h. auf 2 915 755,80 Euro, veranschlagt wird, zu verurteilen;

- dem Rat und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

29 Der Rat und die Kommission beantragen,

- die Klage für unzulässig zu erklären;

- die Klage jedenfalls als unbegründet abzuweisen;

- den Klägern die Kosten aufzuerlegen.

Zur Zulässigkeit

- 30 Die Beklagten, der Rat und die Kommission, machen drei Unzulässigkeitsgründe geltend. Erstens entspreche die Klageschrift wegen Formmängeln bei den Angaben zu den Klägern nicht Artikel 44 §§ 1 Buchstabe a und 5 der Verfahrensordnung. Zweitens entspreche die Klageschrift nicht Artikel 44 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung, weil die tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die sich die Klage stütze, nicht genau angegeben seien. Drittens seien die Unió de Pagesos und die COAG nicht klagebefugt.

Zum ersten Unzulässigkeitsgrund: Formmängel bei den Angaben zu den Klägern

Vorbringen der Parteien

- 31 Die Kommission trägt erstens vor, in der Klageschrift sei der Wohnsitz der Kläger nicht angegeben. Nach Artikel 44 §§ 1 Buchstabe a und 6 der Verfahrensordnung stelle dieser Mangel einen Verstoß gegen wesentliche Formvorschriften dar, der nicht geheilt werden könne.
- 32 Die Kläger entgegnen, dass ihre Wohnsitze in den Berechnungsbögen angegeben seien, die der Klage als gesonderte Anlage beigefügt seien. Jedenfalls sei die Angabe des Wohnsitzes keine wesentliche Voraussetzung, die, wenn sie fehle, zur Unzulässigkeit der Klage führen könne; eine Behebung des Mangels sei möglich.

- 33 Zweitens machen die Beklagten geltend, dass die Angaben in der Klageschrift zu den juristischen Personen unter den Klägern nicht ordnungsgemäß seien. Insbesondere hätten einige der klägerischen juristischen Personen entgegen Artikel 44 § 5 der Verfahrensordnung ihre Satzung nicht eingereicht, und andere hätten nicht den Nachweis vorgelegt, dass die Prozessvollmacht ihres Anwalts von einem hierzu Berechtigten ordnungsgemäß ausgestellt worden sei. Schließlich führt der Rat an, dass einige Kläger keine Vollmachten für die Rechtsanwälte, die die Klageschrift erstellt hätten, vorgelegt hätten.
- 34 Die Kläger erwidern, dass die Vorlage der Satzungen juristischer Personen nach Artikel 44 § 5 Buchstabe a der Verfahrensordnung nur ein mögliches Mittel zum Beweis von deren Rechtspersönlichkeit sei und andere Beweisarten ebenso zulässig seien. Die der Klageschrift beigefügten Originalrechnungen, auf denen der Name des jeweiligen Klägers, seine Steuernummer und seine Adresse angegeben seien, belegten die Rechtspersönlichkeit der betreffenden juristischen Personen hinreichend. Jedenfalls hätten die Kläger mit ihrer Stellungnahme zur Einrede der Unzulässigkeit beglaubigte Abschriften der Gründungsakte und der Satzungen dieser juristischen Personen eingereicht. Was das angebliche Fehlen der ordnungsgemäß erstellten Prozessvollmacht für manche Gesellschaften betreffe, so finde sich der Beleg für die Berechtigung der Unterzeichner der Vollmacht in einigen Fällen in den Akten, weil diese sich aus den vorgelegten Gründungsakten und -verträgen der Gesellschaften ergebe. Für die übrigen Gesellschaften hätten die Kläger die Berechtigung für die Erteilung der Prozessvollmacht an die Rechtsanwälte durch einen hierzu Berechtigten im schriftlichen Verfahren eingereicht.
- 35 Drittens macht die Kommission geltend, dass in Ermangelung der Satzungen der Gesellschaftszweck bestimmter juristischer Personen, die als Kläger aufgeführt seien, nicht überprüft werden könne. Jedenfalls wiesen die Firmenbezeichnungen bestimmter juristischer Personen keinen erkennbaren Zusammenhang mit der Tierzucht auf. Unternehmen, die kein Rindfleisch erzeugten oder verkauften, seien im vorliegenden Fall jedoch nicht klagebefugt.

- 36 Die Kläger tragen vor, die Verfahrensordnung schreibe es nicht vor, den Gesellschaftszweck eines Klägers anzugeben. Aus den jeweiligen Satzungen ergebe sich aber unbestreitbar, dass alle klägerischen juristischen Personen eine Tätigkeit im Zusammenhang mit der Landwirtschaft ausübten. Sie seien daher klagebefugt.

Würdigung durch das Gericht

- 37 Was erstens die Rüge der fehlenden Angabe der Wohnsitze der Kläger betrifft, so muss die Klageschrift nach Artikel 44 § 1 Buchstabe a der Verfahrensordnung die Namen und Wohnsitze der Kläger enthalten. Im vorliegenden Fall sind die Wohnsitze zwar nicht in der Klageschrift selbst, aber in den als Anlagen beigefügten Unterlagen angegeben. Darüber hinaus haben die Kläger ihrer Stellungnahme zur Einrede der Unzulässigkeit ein Verzeichnis ihrer Wohnsitze beigefügt. Diese Rüge ist daher zurückzuweisen.
- 38 Was zweitens die Rüge der fehlenden Satzungen der klägerischen Gesellschaften, die Unregelmäßigkeiten bei den Ermächtigungen und die fehlenden Prozessvollmachten der Anwälte angeht, so bestimmt Artikel 44 § 5 Buchstaben a und b der Verfahrensordnung, dass juristische Personen des Privatrechts als Kläger mit der Klageschrift ihre Satzung oder einen neueren Auszug aus dem Handelsregister oder einen neueren Auszug aus dem Vereinsregister oder einen anderen Nachweis ihrer Rechtspersönlichkeit einzureichen sowie den Nachweis vorzulegen haben, dass die Prozessvollmacht ihres Anwalts von einem hierzu Berechtigten ordnungsgemäß ausgestellt ist. Nach Artikel 44 § 6 kann der Kläger allerdings, wenn die Klageschrift diesen Anforderungen nicht entspricht, den Mangel durch die Beibringung der fehlenden Unterlagen beheben. Im vorliegenden Fall haben die Kläger im Lauf des Verfahrens die Ermächtigungen, Satzungen und Vollmachten, die der Klageschrift ursprünglich nicht beigefügt waren, nachgereicht. Diese Rüge ist daher zurückzuweisen.

- 39 Was drittens die Rüge anbelangt, bei bestimmten juristischen Personen sei der Gesellschaftszweck nicht angegeben worden und bei manchen von ihnen weise die Firmenbezeichnung keinen erkennbaren Zusammenhang mit der Erzeugung oder dem Verkauf von Rindfleisch auf, so ist nach Artikel 44 § 5 der Verfahrensordnung bei juristischen Personen lediglich der Nachweis der Rechtspersönlichkeit erforderlich. Bei einer Schadensersatzklage hängt die Klagebefugnis einer juristischen Person nicht von den Satzungsbestimmungen über deren Gesellschaftszweck, sondern von den tatsächlichen Tätigkeiten der betreffenden Einheit sowie insbesondere von den ihr angeblich durch diese Tätigkeiten entstandenen Schäden ab. Im vorliegenden Fall haben die Kläger Rechnungen vorgelegt, die ihre Tätigkeiten im Bereich der Rinderzucht betreffen, um die Art und den Umfang der ihnen jeweils entstandenen Schäden zu belegen. Der Nachweis, dass die klägerischen juristischen Personen in diesem Sektor tätig waren, ist somit erbracht. Diese Rüge geht daher ebenfalls fehl.
- 40 Demnach ist dieser Unzulässigkeitsgrund zurückzuweisen.

Zum zweiten Unzulässigkeitsgrund: Ungenaue Angabe der tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die die Klage gestützt wird

Vorbringen der Parteien

- 41 Die Kommission weist darauf hin, dass die Klageschrift nach Artikel 21 der Satzung des Gerichtshofes und Artikel 44 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten müsse. Eine Klageschrift, die auf den Ersatz von Schäden, die durch ein Gemeinschaftsorgan verursacht worden seien, gerichtet sei und in der nichts dazu vorgetragen sei, welcher Art der behauptete Schaden sei und inwiefern das beanstandete Verhalten des beklagten Organs diesen gegebenenfalls entstandenen Schaden verursacht habe, genüge diesen Erfordernissen nicht (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. 23).

- 42 Im vorliegenden Fall werde das angeblich rechtswidrige Verhalten der beklagten Organe in der Klageschrift nicht hinreichend klar dargelegt und der Grund für diese Rechtswidrigkeit nicht genannt. Auch seien die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen, aus denen sich die Handlungspflicht der Organe ergeben solle, gegen die nach Meinung der Kläger verstoßen worden sei, nicht angegeben. Die Beklagten wüssten letztlich nicht, welche Handlungen oder Unterlassungen ihnen genau vorgeworfen würden, und seien daher nicht in der Lage, ihre Verteidigung korrekt vorzutragen. Auch der Kausalzusammenhang zwischen dem angeblich rechtswidrigen Verhalten und dem Schaden sei nicht hinreichend genau dargelegt. In der Klageschrift sei nämlich nicht angegeben, welche Gemeinschaftsmaßnahmen zum Auftreten von BSE in Spanien geführt hätten, die Vermarktung welcher Erzeugnisse oder Stoffe zum Auftreten der Krankheit geführt hätten und welcher Zusammenhang zwischen dem Absatz dieser Erzeugnisse und den Gemeinschaftsvorschriften bestehe, die ihre Einfuhr oder Vermarktung zugelassen hätten.
- 43 Die Kläger tragen vor, dass die Klageschrift die Identifizierung des Streitgegenstands, der Klagegründe und der rechtlichen und tatsächlichen Umstände erlaube, auf die die Klage gestützt werde. So enthalte sie eine Tabelle mit den den Gemeinschaftsorganen zur Last gelegten Handlungen und Unterlassungen, durch die die Züchter geschädigt worden seien. Auch dass ein Schaden vorliege, werde durch die eingereichten Rechnungen ordnungsgemäß belegt.

Würdigung durch das Gericht

- 44 Nach Artikel 21 der Satzung des Gerichtshofes und Artikel 44 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung muss die Klageschrift den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten. 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 die sie sich stützt, zumindest in gedrängter Form, aber zusammenhängend und verständlich, aus dem Wortlaut der Klageschrift selbst hervorgehen (Beschlüsse des Gerichts vom 29. November 1993 in der Rechtssache T-56/92, Koelman/Kommission, Slg. 1993, II-1267, Randnr. 21, und vom 14. Mai 1998 in der Rechtssache T-262/97, Goldstein/Kommission, Slg. 1998, II-2175, Randnr. 21). Nach ständiger Rechtsprechung genügt eine Klageschrift, die auf Ersatz von Schäden

gerichtet ist, die ein Gemeinschaftsorgan verursacht haben soll, diesen Erfordernissen nur, wenn sie die Angaben enthält, anhand deren sich das dem Organ vom Kläger vorgeworfene Verhalten bestimmen lässt, die Gründe angibt, aus denen nach Auffassung des Klägers ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verhalten und dem behaupteten Schaden besteht, sowie Art und Umfang dieses Schadens bezeichnet (Urteil des Gerichts vom 18. September 1996 in der Rechtssache T-387/94, Asia Motor France u. a./Kommission, Slg. 1996, II-961, Randnr. 107, und Beschluss Syndicat des producteurs de viande bovine u. a./Kommission, Randnr. 22).

45 Im vorliegenden Fall genügt die Klageschrift diesen Anforderungen. Denn erstens werden die den beklagten Organen zur Last gelegten Handlungen und Unterlassungen sowie die Vorschriften und Grundsätze angegeben, gegen die sie verstoßen haben sollen. Zweitens enthält die Klageschrift Ausführungen zu Art und Umfang des von den Klägern behaupteten Schadens und beziffert diesen Schaden für die einzelnen Kläger. Drittens schließlich legen die Kläger dar, warum ihrer Ansicht nach zwischen dem dem Rat und der Kommission vorgeworfenen Verhalten und dem behaupteten Schaden ein Kausalzusammenhang besteht.

46 Demnach sind die Voraussetzungen des Artikels 44 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung hier erfüllt.

47 Dieser Unzulässigkeitsgrund ist daher zurückzuweisen.

Zum dritten Unzulässigkeitsgrund: Fehlende Klagebefugnis der Unió de Pagesos und der COAG

48 Der Rat stellt die prozessrechtliche Stellung der Unió de Pagesos und der COAG in Frage, die darin bestehe, die Kläger zu „unterstützen“. Nach der Verfahrensordnung

sei die einzige Möglichkeit für eine Person oder eine Vereinigung, die Anträge der Kläger zu unterstützen, einen Streithilfeantrag zu stellen. Diese beiden Fachverbände hätten jedoch keinen solchen Antrag gestellt. Die Kommission trägt vor, sie wisse nicht, in welchem Umfang die Kläger die Unió de Pagesos und die COAG im vorliegenden Verfahren beteiligen wollten. Sie bestreitet jedenfalls die Klagebefugnis der beiden Verbände, da sie nicht dargetan hätten, dass sie im Namen ihrer Mitglieder handelten.

49 Die Kläger machen geltend, die Klagebefugnis der Unió de Pagesos und der COAG ergebe sich aus dem diesen Verbänden entstandenen Schaden, der aus der Summe der den ihren Mitgliedern entstandenen Schäden und dem ihnen selbst entstandenen immateriellen Schaden bestehe. Die Unió de Pagesos und die COAG beehrten keine finanzielle Entschädigung, sondern eine moralische Wiedergutmachung, u. a. in Form einer Feststellung, dass die Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane zur Bewältigung der BSE-Krise unzureichend gewesen seien. Ihr Auftreten habe nur den Zweck, ihre Mitglieder zu unterstützen.

50 In der mündlichen Verhandlung haben die Unió de Pagesos und die COAG ausgeführt, dass sie am vorliegenden Verfahren als Streithelferinnen beteiligt sein wollten. Das Gericht weist darauf hin, dass Personen oder Vereinigungen, die in einem Verfahren vor dem Gericht als Streithelfer auftreten wollen, nach den Artikeln 115 und 116 der Verfahrensordnung in Verbindung mit Artikel 40 der Satzung des Gerichtshofes mit gesondertem Schriftsatz einen Streithilfeantrag stellen müssen.

51 Im vorliegenden Fall haben die Unió de Pagesos und die COAG diese Förmlichkeit nicht erfüllt. Das Gericht kann sie daher für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens nicht als Streithelferinnen anerkennen.

52 Das Gericht weist ferner darauf hin, dass Wirtschaftsverbände nur dann nach Artikel 288 EG klagebefugt sind, wenn sie ein eigenes Interesse, das sich von dem

ihrer Mitglieder unterscheidet, oder einen ihnen von anderen Personen abgetretenen Schadensersatzanspruch gerichtlich geltend machen können (Urteil des Gerichts vom 30. September 1998 in der Rechtssache T-149/96, Coldiretti u. a./Rat und Kommission, Slg. 1998, II-3841, Randnr. 57; vgl. in diesem Sinne auch Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 1995 in den Rechtssachen T-481/93 und T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens u. a./Kommission, Slg. 1995, II-2941, Randnrn. 76 und 77).

- 53 Im vorliegenden Fall machen die Unió de Pagesos und die COAG zum einen keine Abtretung von Rechten oder eine ausdrückliche Bevollmächtigung geltend, aufgrund deren sie berechtigt sein könnten, die ihren Mitgliedern entstandenen Schäden klageweise geltend zu machen. Zum anderen führen sie aus, dass sie keine finanzielle Entschädigung begehren, sondern dass der ihnen entstandene Schaden in der Summe aller ihren Mitgliedern entstandenen Schäden sowie im immateriellen Schaden bestehe, den sie selbst erlitten hätten. Der immaterielle Schaden, den diese Verbände selbst erlitten haben wollen, ist jedoch nicht belegt.
- 54 Daraus folgt, dass die Unió de Pagesos und die COAG im vorliegenden Fall nicht klagebefugt sind.
- 55 Die Klage ist daher in Bezug auf diese beiden landwirtschaftlichen Fachverbände abzuweisen.

Zur Begründetheit

Vorbringen der Parteien

- 56 Die Kläger machen geltend, dass die Voraussetzungen für einen Schadensersatzanspruch aus außervertraglicher Haftung der Gemeinschaftsorgane nach

Artikel 288 EG, nämlich Vorliegen eines einem Gemeinschaftsorgan zurechenbaren rechtswidrigen Handelns oder Verhaltens, ein tatsächlicher Schaden und ein Kausalzusammenhang zwischen dem rechtswidrigen Handeln und dem geltend gemachten Schaden, im vorliegenden Fall erfüllt seien. Der Rat und die Kommission hätten zwischen 1990 und 2000 Rechtsvorschriften und Maßnahmen erlassen, die im Hinblick auf die Bekämpfung von BSE unzureichend, fehlerhaft, unangemessen und verspätet gewesen seien, und seien somit für die Ausbreitung dieser Krankheit in mehreren Mitgliedstaaten, darunter Spanien, verantwortlich. Dadurch sei den Klägern, insbesondere wegen des Rückgangs des Rindfleischverbrauchs und des entsprechenden Preisverfalls, ein erheblicher Schaden entstanden.

- 57 Die Beklagten tragen vor, dass ihr Verhalten im Hinblick auf BSE nicht rechtswidrig gewesen sei und jedenfalls kein Kausalzusammenhang zwischen diesem Verhalten und dem geltend gemachten Schaden bestehe.

1. Zum Vorliegen eines rechtswidrigen Verhaltens des Rates und der Kommission

- 58 Die Kläger tragen vor, die beklagten Organe hätten gegen die Gemeinschaftsvorschriften über den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung, des Vertrauensschutzes und der Vorsorge verstoßen, die höherrangige, den Einzelnen schützende Rechtsnormen seien. Die Unterlassungen dieser Organe könnten die Haftung der Gemeinschaft begründen, wenn diese Organe gegen eine Rechtspflicht zum Handeln verstoßen hätten, die sich aus einer Gemeinschaftsvorschrift ergebe (Urteil des Gerichts vom 6. Juli 1995 in der Rechtssache T-572/93, *Odigitria/Rat und Kommission*, Slg. 1995, II-2025, Randnr. 35).

- 59 Die Beklagten führen aus, dass sich das rechtswidrige Verhalten, das die Kläger ihnen zur Last legten, auf den Bereich ihrer rechtsetzenden Tätigkeit beziehe, in

dem die Haftung der Gemeinschaft nur ausnahmsweise (Urteil des Gerichtshofes vom 4. Oktober 1979 in der Rechtssache 238/78, Ireks-Arkady/Rat und Kommission, Slg. 1979, 2955, Randnr. 9) bei Verletzung einer höherrangigen, die Bürger schützenden Rechtsnorm (Urteil Exporteurs in Levende Varkens u. a./Kommission, Randnr. 81) ausgelöst werden könne. Wenn sie beim Erlass einer Rechtsnorm über ein weites Ermessen verfügten, setze die Haftung der Gemeinschaft weiter voraus, dass eine qualifizierte, d. h. eine offenkundige und schwerwiegende Verletzung vorliege (Urteil des Gerichtshofes vom 25. Mai 1978 in den Rechtssachen 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 und 40/77, HNL u. a./Rat und Kommission, Slg. 1978, 1209, Randnr. 6). Das betreffende Organ müsse die Grenzen seiner Befugnisse somit erheblich überschritten haben (Urteil des Gerichtshofes vom 15. September 1982 in der Rechtssache 106/81, Kind/EWG, Slg. 1982, 2885, Randnr. 12). Den Nachweis eines solchen Verstoßes müssten die Kläger erbringen (Urteil des Gerichtshofes vom 15. September 1994 in der Rechtssache C-146/91, KYDEP/Rat und Kommission, Slg. 1994, I-4199, Randnrn. 43 und 44). Der Rat und die Kommission hätten bei der Bekämpfung von BSE jedoch nicht rechtswidrig gehandelt.

— Zum Verstoß gegen die Gemeinschaftsvorschriften über den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier

- ⁶⁰ Die Kläger machen geltend, dass der Rat und die Kommission beim Auftreten von BSE über eine hinreichende Rechtsgrundlage für den Erlass der zur Verhinderung der Ausbreitung der Krankheit erforderlichen Rechtsakte verfügt hätten. Sie verweisen erstens auf die Befugnisse im Bereich des Schutzes der Gesundheit von Tieren nach den Artikeln 32 ff. EG über die gemeinsame Agrarpolitik und den Verordnungen über die gemeinsamen Marktordnungen für Schweine und Rinder. Sie nehmen auch auf Artikel 100 EG-Vertrag (jetzt Artikel 94 EG) Bezug, die allgemeine Rechtsgrundlage für den Erlass von Richtlinien, die für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich sind. Ferner verpflichtete die Richtlinie 89/662 die Kommission dazu, die von den nationalen Behörden umgesetzten Kontrollprogramme zu begleiten und Inspektionen vor Ort durchzuführen, um sich zu vergewissern, dass diese Kontrollen wirksam seien. Die Kläger verweisen zweitens auf die Befugnisse der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit, die im Vertrag von Maastricht ausdrücklich anerkannt und mit dem Vertrag von Amsterdam (Artikel 152 EG) erweitert worden seien. Der Schutz der öffentlichen Gesundheit stelle ein unbestreitbares Allgemeininteresse dar; dem

gegenüber wirtschaftlichen Erwägungen vorrangige Bedeutung beizumessen sei (Beschluss des Gerichtshofes vom 12. Juli 1996 in der Rechtssache C-180/96 R, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1996, I-3903, Randnrn. 91 bis 93, und Urteil des Gerichtshofes vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-183/95, Affish, Slg. 1997, I-4315, Randnrn. 43 und 57).

- 61 Die Kläger tragen vor, die Kommission und der Rat hätten gegen die Gemeinschaftsvorschriften im Bereich der Gesundheit von Mensch und Tier verstoßen. Sie stützen sich dabei auf den Bericht des Untersuchungsausschusses, in dem das Parlament die Verantwortlichkeit des Rates und der Kommission im Zusammenhang mit der BSE-Krise festgestellt habe. In Bezug auf die Kommission enthalte der Bericht folgende Vorwürfe: Aussetzung der tierärztlichen Überwachungen im Vereinigten Königreich zwischen 1990 und 1994; fehlende Koordination zwischen den verschiedenen zuständigen Generaldirektionen; fehlende Transparenz der Arbeit des WVA, in dessen BSE-Untergruppe fast immer ein Mitglied britischer Staatsangehörigkeit den Vorsitz geführt habe und zahlreiche britische Wissenschaftler vertreten gewesen seien; fehlende Sicherstellung einer korrekten Durchführung der tierärztlichen Kontrollen und fehlende Einhaltung der Verpflichtungen nach der Richtlinie 89/662 sowie verspäteter Erlass und Unwirksamkeit der Vorschriften über Fleisch- und Knochenmehl. Die Klage sei gegen den Rat und die Kommission gerichtet, weil diesen beiden Organen die zur Bewältigung der BSE-Krise auszuübenden Befugnisse gemeinsam zustünden. Dem Rat wurde insbesondere zur Last gelegt, weder Artikel 152 Absatz 4 Buchstaben b und c EG noch die Bestimmungen der Richtlinie 89/662 durchgeführt zu haben, sowie im Erlass der Entscheidung 98/256, mit der das gegen das Vereinigte Königreich verhängte Embargo aufgehoben worden sei. Der Kommission werde vor allem vorgeworfen, die in den Richtlinien 89/662 und 90/425 vorgesehenen Durchführungs-, Aufsichts- und Kontrollbefugnisse nicht ausgeübt zu haben.

- 62 Die Beklagten machen geltend, sie hätten — in den Grenzen ihrer jeweiligen Zuständigkeit und unter Anpassung ihres Handelns an die verfügbaren wissenschaftlichen Kenntnisse über die Seuche und an deren Konsequenzen für die Gesundheit von Mensch und Tier — stets unter strikter Wahrung der Rechtmäßigkeit entschieden gehandelt. Sie verfügten im Bereich der gemeinsamen

Agrarpolitik ebenso wie bei der Durchführung des Artikels 152 EG über ein weites Ermessen. Was insbesondere die Bekämpfung von BSE betreffe, so habe die Rechtsprechung anerkannt, dass die Organe beim Erlass von Schutzmaßnahmen über ein weites Ermessen verfügten (Urteile des Gerichtshofes vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-157/96, *National Farmers' Union u. a.*, Slg. 1998, I-2211, Randnrn. 61 ff., und in der Rechtssache C-180/96, *Vereinigtes Königreich/Kommission*, Slg. 1998, I-2265, Randnr. 37).

- 63 Die Beklagten machen ferner geltend, dass ihre „Unterlassungen“ die Haftung der Gemeinschaft nur dann begründen könnten, wenn sie gegen eine Rechtspflicht zum Handeln verstießen, die sich aus einer Gemeinschaftsvorschrift ergebe (Urteil des Gerichts vom 6. Dezember 2001 in der Rechtssache T-196/99, *Area Cova u. a./Rat und Kommission*, Slg. 2001, II-3597, Randnr. 84). In Artikel 152 Absatz 4 Buchstaben b und c EG seien jedoch lediglich die Ziele der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit festgelegt, nicht aber eine Rechtspflicht zum Handeln. Auch die Richtlinien 89/662 und 90/425 wiesen den Mitgliedstaaten die Hauptverantwortung für die viehseuchenrechtlichen Kontrollen und die tierärztliche Kontrollen tierischer Erzeugnisse zu (Beschluss *Vereinigtes Königreich/Kommission*, Randnrn. 53 und 54) und übertrügen der Kommission lediglich Aufsichtsbefugnisse. Die Verantwortung für die wirksame Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts trügen die Mitgliedstaaten, und die Rolle der Kommission bestehe im Wesentlichen darin, zu überprüfen, ob die nationalen Behörden dieser Verpflichtung nachkämen, wie im konsolidierten endgültigen Bericht für den Nichtständigen Untersuchungsausschuss des Parlaments vom 20. Oktober 1997 (KOM[97] 509 endg., S. 5) ausgeführt worden sei.

- 64 Die Kläger präzisieren ihre Kritik am Verhalten der Organe, indem sie drei wesentliche Zeiträume unterscheiden. Der erste erstrecke sich vom ersten Auftreten von BSE Mitte der achtziger Jahre bis 1994, als die Kommission durch das Verbot der Verwendung von Tiermehl zum ersten Mal die Ursachen der Krankheit bekämpft habe. Diese Phase zeichne sich durch die schuldhafte Untätigkeit der Gemeinschaftsorgane sowohl im Bereich der Rechtsetzung als auch in Bezug auf ihre Aufsichts- und Kontrollpflichten aus. Der zweite Zeitraum erstrecke sich von 1994 bis 1998 und sei durch eine im Hinblick auf die Ausrottung der Krankheit völlig unzureichende, verspätete und inkonsequente Tätigkeit der Kommission und

des Rates gekennzeichnet; diese Organe hätten Maßnahmen erlassen, die häufig widersprüchlich gewesen seien und die verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten missachtet hätten. Der dritte Zeitraum erstrecke sich von 1998 bis 2000 und zeichne sich durch ein passives Verhalten der Organe und eine Lockerung der Kontrollen und Inspektionen aus, die das gehäufte Auftreten neuer Fälle im November 2000 ermöglicht hätten.

65 Im Einzelnen tragen die Kläger vor, die Kommission habe zwar seit 1989 gewusst, dass es im Vereinigten Königreich zahlreiche BSE-Fälle gegeben habe und eine erhebliche Gefahr der Übertragung dieser Krankheit bestehe, die Gemeinschaftsorgane hätten es jedoch über mehrere Jahre unterlassen, die notwendigen Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen, um eine Ausbreitung der Krankheit zu verhindern. So sei die rechtsetzende Tätigkeit der Gemeinschaft zwischen 1990 und 1994, was BSE angehe, praktisch ausgesetzt worden, und im Rat habe es keine Debatte über BSE gegeben. Die Kommission habe ihre gesetzlichen Aufsichtsbefugnisse vernachlässigt, insbesondere nicht die in den Richtlinien 89/662 und 90/425 vorgesehenen Schutz- und Kontrollmaßnahmen ergriffen. Wie aus dem Bericht des Untersuchungsausschusses hervorgehe, habe die Kommission in dieser Zeit sogar ihre tierärztlichen Überwachungen im Vereinigten Königreich ausgesetzt. Schließlich zeigten mehrere interne Vermerke, die 1990 bei der Kommission verfasst worden seien, dass damals nur eine Desinformationspolitik empfohlen worden sei.

66 Die Kommission macht geltend, dass den Gemeinschaftsorganen weder mangelnde Wachsamkeit noch ein Verstoß gegen ihnen angeblich obliegende Rechtspflichten zum Handeln vorgeworfen werden könne. Die Rechtmäßigkeit eines Aktes sei an dem Sachverhalt und der Rechtslage zu messen, die zur Zeit des Erlasses des Aktes bestanden hätten (Urteil des Gerichtshofes vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 15/76 und 16/76, Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321, Randnr. 7). Die Angemessenheit der erlassenen Maßnahmen müsse daher anhand der zur Zeit ihres Erlasses vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse beurteilt werden. Seit der Veröffentlichung des Southwood-Berichts im Februar 1989, in dem über die ersten BSE-Fälle im Vereinigten Königreich berichtet worden sei, hätten die Gemeinschaftsorgane den WVA und die wissenschaftlichen Fachkreise aufgefordert, sich zu den verschiedenen Problemen im Zusammenhang mit der Krankheit zu äußern, und Forschung in diesem Bereich finanziert. Lange hätten die Wissenschaftler jedoch die Ansicht vertreten, dass eine Übertragung auf den Menschen

eher unwahrscheinlich sei. Erst die Angaben in der Mitteilung des SEAC vom 20. März 1996 hätten den Erlass der Dringlichkeitsmaßnahmen im Rahmen der Entscheidung 96/239 erforderlich gemacht.

67 Solange die Möglichkeit der Übertragung von BSE auf den Menschen eine bloße wissenschaftliche Hypothese gewesen sei, habe sich die Kommission auf den Standpunkt gestellt, dass der Ausgleich der Interessen der Wirtschaftsteilnehmer des Sektors und der Verbraucherinteressen durch das Verbot, lebende Rinder von mehr als sechs Monaten und eine ganze Reihe weiterer Erzeugnisse, die die Krankheit hätten übertragen können, aus dem Vereinigten Königreich auszuführen, angemessen gewährleistet sei. Darüber hinaus habe sie zwar unter bestimmten Umständen Inspektionen durchführen dürfen, sie sei aber nicht dazu verpflichtet gewesen. Auf jeden Fall hätten seit 1990 zahlreiche Inspektionen im Vereinigten Königreich stattgefunden.

68 Die Kläger beanstanden vor allem die Verzögerung durch die Gemeinschaftsorgane beim Verbot der Verfütterung von Fleisch- und Knochenmehl, wodurch BSE in erster Linie übertragen werde, an landwirtschaftliche Nutztiere. 1989 habe das Vereinigte Königreich die Verwendung von Tiermehl in Futtermitteln verboten, ohne jedoch die Herstellung oder Ausfuhr zu verbieten. So sei der Absatz britischen Tiermehls in anderen Mitgliedstaaten von 12 500 t im Jahr 1988 auf 25 000 t im Jahr 1989 gestiegen. Die Kommission habe die Verfütterung von Säugetierproteinen an Wiederkäuer jedoch erst mit der Entscheidung 94/381 im Juli 1994 verboten. Diese Verzögerung erkläre, warum die Zahl der BSE-Fälle im Vereinigten Königreich zurückgegangen, in den anderen Mitgliedstaaten dagegen gestiegen sei. Außerdem sei mit dieser Entscheidung nur die Verfütterung von aus Säugetiergewebe gewonnenen Futtermitteln an alle Wiederkäuerarten — und nur an diese — verboten worden. Dieses partielle Tiermehlverbot habe sich schließlich als Grund für Kreuzkontaminationen und damit für die Ausbreitung der Seuche erwiesen. Ein vollständiges Verbot der Verwendung von tierischen Proteinen in Futtermitteln für landwirtschaftliche Nutztiere sei erst mit der Entscheidung 2000/766 ausgesprochen worden.

69 Darüber hinaus habe das Parlament seit 1993 die Anwendung eines bestimmten Verfahrens für die Verarbeitung von Säugetierabfällen gefordert, um die Inaktivierung der BSE-Erreger sicherzustellen; bis zum Erlass der am 1. April 1997 in Kraft getretenen Entscheidung 96/449 sei in dieser Hinsicht jedoch nichts geschehen. Schließlich hätten die Gemeinschaftsorgane nur mit Verspätung auf die Empfehlungen der von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) im April 1996 einberufenen Sachverständigengruppe und auf die Schlussfolgerungen des WVA vom Oktober 1996 zur Notwendigkeit der Entfernung von SRM aus den Nahrungs- und Futtermittelketten reagiert. Das Inkrafttreten des Verbots der Verwendung aller Arten von SRM, das ursprünglich mit der Entscheidung 97/534 eingeführt worden sei, sei von der Kommission und vom Rat nämlich fast drei Jahre lang immer wieder hinausgeschoben worden, so dass dieses Verbot erst — mit der Entscheidung 2000/418 — ab 1. Oktober 2000 angewandt worden sei.

70 Die Kommission trägt vor, die Kläger hätten kein aus der Zeit vor dem Erlass der fraglichen Maßnahmen datierendes wissenschaftliches Gutachten vorgelegt, das belege, dass diese unangemessen oder unzureichend gewesen seien. Der Erlass der Entscheidung 94/381 habe der Stellungnahme des Ständigen Veterinärausschusses entsprochen; damals sei davon ausgegangen worden, dass die aus dem Gewebe von Wiederkäuern gewonnenen Proteine die einzige mögliche Quelle für BSE-Erreger seien und dass ihre Entfernung aus den Futtermitteln für Wiederkäuer die Ansteckungsgefahr minimiere. Mit der Entscheidung 94/474 sei die Ausfuhr von Wiederkäuerproteinen enthaltendem Fleisch- und Knochenmehl verboten worden, das nicht nach den neuen Gemeinschaftsregeln hergestellt worden sei. Die Kommission räumt ein, dass die Anwendung der Regelung über die Behandlung von Fleisch- und Knochenmehl in den Mitgliedstaaten anfangs nicht zufriedenstellend gewesen sei, weist aber darauf hin, dass sie deshalb im Jahr 1997 Vertragsverletzungsverfahren gegen zehn Mitgliedstaaten, darunter Spanien, eingeleitet habe.

71 Die Kläger machen ferner geltend, das Handeln der Gemeinschaftsorgane sei inkonsequent und widersprüchlich gewesen. Insbesondere sei das mit der Entscheidung 96/239 über Rinder und Fleisch- und Knochenmehl aus dem Vereinigten Königreich verhängte Embargo, das vom Gerichtshof als erforderlich, angemessen und nicht unverhältnismäßig erachtet worden sei (Beschluss Vereinigtes Königreich/Kommission) sofort abgeschwächt worden, indem Ausnahmen zugelassen und es durch weit weniger strenge Maßnahmen ersetzt worden sei. So sei

mit der Entscheidung 96/362 das Verbot der Versendung mehrerer Erzeugnisse wie Sperma, Gelatine, Talg und Talgerzeugnisse und -derivate aufgehoben worden. Später sei mit der Entscheidung 98/256 das Verbot der Versendung von Rindererzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich sehr subtil aufgehoben worden, indem im anwendbaren Text die Wendung „versendet das Vereinigte Königreich aus seinem Hoheitsgebiet weder ...“ durch die recht unverbindliche Wendung „stellt das Vereinigte Königreich sicher, dass ... nicht aus seinem Hoheitsgebiet ... versendet wird“, ersetzt worden sei. Auf diese Weise sei die Verantwortung für die Überwachung der Ausfuhr von Rindererzeugnissen 1998 von der Kommission auf das Vereinigte Königreich übertragen worden, was eine „Aufgabe der Verantwortlichkeiten“ darstelle. Schließlich sei der Erlass der Entscheidung 98/692 der letzte Schritt im Prozess der schrittweisen und bedingten Aufhebung des gegen das Vereinigte Königreich verhängten Embargos gewesen.

72 Die Kommission hält daran fest, dass der Erlass der Entscheidung 96/362 in Anbetracht insbesondere der Stellungnahmen des WVA vom 9. und 18. April 1996 voll und ganz gerechtfertigt gewesen sei. Bezüglich der Entscheidung 98/256 tragen die Beklagten vor, dass mit dieser Maßnahme nicht das Verbot der Ausfuhr von Rindererzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich aufgehoben, sondern lediglich die Ausfuhr bestimmter Erzeugnisse aus Nordirland unter strengen Bedingungen zugelassen worden sei. Die von den Klägern ins Feld geführte redaktionelle Änderung sei nur eine sprachliche Verbesserung, weil nicht das Vereinigte Königreich „versende“, sondern die dort ansässigen Personen; die Reichweite des Verbots habe sich damit nicht geändert. Auch die mit der Anwendung dieser Entscheidung beauftragten Stellen und die Inspektionspflichten der Kommission seien unverändert geblieben. Die Kommission führt ergänzend aus, dass die Entscheidung 96/239 eine Schutzmaßnahme vorübergehender Natur und ihre Überarbeitung bereits vorgesehen gewesen sei. Schließlich habe der Gerichtshof die Angemessenheit der Aufhebung des Embargos im Hinblick auf den Schutz der menschlichen Gesundheit bereits im Urteil vom 13. Dezember 2001 in der Rechtssache C-1/00 (Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-9989) geprüft und festgestellt, dass die Französische Republik dadurch, dass sie nicht die erforderlichen Maßnahmen erlassen habe, um den Entscheidungen 98/256 und 1999/514 nachzukommen, gegen ihre Verpflichtungen verstoßen habe.

73 Die Kläger machen geltend, die Untätigkeit des Rates und der Kommission habe zum Auftreten zahlreicher neuer BSE-Fälle im November 2000 geführt. BSE habe sich ausgebreitet, weil in mehreren Mitgliedstaaten (Spanien, Portugal, Frankreich) Tiere aus dem Vereinigten Königreich stammendes Tiermehl gefressen hätten. Die Folgen des großen Vertrauensverlustes der Verbraucher, der im November und

Dezember 2000 in mehreren Mitgliedstaaten, darunter Spanien, eingesetzt habe, habe die Kommission und den Rat schließlich dazu veranlasst, zu reagieren und geeignete Maßnahmen, insbesondere die Entscheidung 2000/766, zu erlassen. Die Kommission und der Rat hätten erst zwölf Jahre nach dem Verbot der Verfütterung von Fleischmehl an Wiederkäuer durch das Vereinigte Königreich in Anbetracht der schweren Krise und ihrer Folgen reagiert.

- 74 Die Kommission führt aus, dass den Organen angesichts der zahlreichen spezifischen Vorschriften, die sie erlassen hätten, nicht vorgeworfen werden könne, in Anbetracht der Seuche untätig geblieben zu sein. Durch diese Maßnahmen sei es nämlich gelungen, die Krise zu entschärfen und abzumildern.

— Zum Verstoß gegen die Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung, des Vertrauensschutzes und der Vorsorge

- 75 Erstens machen die Kläger geltend, die Kommission habe gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung verstoßen. Sie habe ihre Sorgfaltspflicht verletzt, indem sie einen unerklärlichen Mangel an Sorgfalt an den Tag gelegt habe, und sei ihrer Pflicht, die betroffenen Belange angemessen gegeneinander abzuwägen, nicht nachgekommen, weil sie die Belange der öffentlichen Gesundheit zugunsten des Schutzes der wirtschaftlichen Interessen des Vereinigten Königreichs hintangestellt habe. Nach dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung hätten die Gemeinschaftsorgane vor allem die möglichen Folgen der Lockerung der zuvor ergriffenen Maßnahmen zur Kontrolle von BSE für den Tierzuchtsektor berücksichtigen müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 19. März 1997 in der Rechtssache T-73/95, Oliveira/Kommission, Slg. 1997, II-381, Randnr. 32); dies hätten sie jedoch nicht getan.

- 76 Die Beklagten tragen vor, der Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung sei im vorliegenden Fall genauestens beachtet worden. Habe der Gemeinschaftsgesetzgeber künftige Auswirkungen einer zu erlassenden Regelung zu beurteilen, die nicht mit

Bestimmtheit vorausgesagt werden könnten, so könne seine Beurteilung nur beanstandet werden, wenn sie sich im Licht der Informationen, über die er zum Zeitpunkt des Erlasses der betreffenden Regelung verfügt habe, als offensichtlich fehlerhaft erweise (Urteile des Gerichtshofes vom 21. Februar 1990 in den Rechtssachen C-267/88 bis C-285/88, Wuidart u. a., Slg. 1990, I-435, Randnr. 14, und vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93, Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 90). Hier hätten die Kläger lediglich allgemein dargelegt, dass sie mit der von den Gemeinschaftsorganen vorgenommenen Abwägung der in Rede stehenden Interessen nicht einverstanden seien, ohne jedoch darzutun, dass die einschlägigen Vorschriften zum Zeitpunkt ihres Erlasses offensichtlich fehlerhaft gewesen seien (vgl. in diesem Sinne Urteil KYDEP/Rat und Kommission, Randnr. 47).

77 Zweitens machen die Kläger geltend, dass die Kommission gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen habe, als sie 1998 das 1996 verhängte Embargo für Erzeugnisse aus dem Vereinigten Königreich aufgehoben habe. Das Embargo habe im Tierzuchtsektor das berechtigte Vertrauen entstehen lassen, dass die Kontrollintensität auf gleichem Niveau bestehen bleibe. Hätten die Wirtschaftsteilnehmer nämlich kein Vertrauen in die Kontrolle der Lage durch die Gemeinschaftsorgane gehabt, hätten sie ein Bündel besonderer Vorbeugungsmaßnahmen getroffen, um zu verhindern, dass sie von der Krise unmittelbar betroffen würden.

78 Die Beklagten weisen darauf hin, dass die Wirtschaftsteilnehmer nicht berechtigt seien, auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation zu vertrauen, die die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens ändern könnten (Urteil des Gerichtshofes vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88, Delacre u. a./Kommission, Slg. 1990, I-395, Randnr. 33). Auch setze der Begriff des berechtigten Vertrauens voraus, dass beim Betroffenen durch klare Zusicherungen der Gemeinschaftsverwaltung berechnete Erwartungen geweckt worden seien (Beschluss des Gerichts vom 11. März 1996 in der Rechtssache T-195/95, Guérin automobiles/Kommission, Slg. 1996, II-171, Randnr. 20). Die Kläger hätten jedoch nicht dargetan, dass ihnen die Gemeinschaftsorgane solche Zusicherungen gemacht hätten, und in der Entscheidung 96/239 sei überdies eindeutig angegeben, dass sie nur befristet und übergangsweise gelte. Es sei jedenfalls offensichtlich, dass die Organe nicht hätten garantieren können, dass die Seuche das spanische Hoheitsgebiet nicht erreichen werde; erst recht hätten sie keine entsprechenden klaren Zusicherungen geben können.

- 79 Drittens machen die Kläger geltend, die Kommission und der Rat hätten die Erfordernisse des Vorsorgeprinzips verkannt, und zwar insbesondere dadurch, dass sie nicht strengere Kontrollmaßnahmen erlassen hätten. Im vorliegenden Fall seien die geeigneten Maßnahmen nämlich erst im Jahr 2000 erlassen worden, obwohl die Gefahren von BSE für die Tiergesundheit seit Ende der achtziger Jahre und für die menschliche Gesundheit seit 1996 wissenschaftlich bewiesen seien. Jedenfalls hätten die Kommission und der Rat, selbst wenn sie davon ausgehen durften, dass die Gefahr nicht in vollem Umfang nachgewiesen sei, nach angemessener Prüfung aller Risiken viel strengere Schutzmaßnahmen ergreifen und dabei sogar über die verfügbaren wissenschaftlichen Informationen hinausgehen müssen.
- 80 Die Beklagten tragen vor, dass sie bei der Bewältigung der BSE-Krise nicht gegen das Vorsorgeprinzip verstoßen hätten. Die auf dieses Prinzip gestützten Maßnahmen müssten in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Schutzniveau stehen — ohne jedoch eine Reduzierung des Risikos auf null anzustreben — sowie nicht diskriminierend, aufeinander abgestimmt und auf eine Prüfung von Kosten und Nutzen eines Tätigwerdens oder Nichttätigwerdens gestützt sein. Der Gerichtshof und das Gericht seien in Rechtssachen, in denen es um die Gültigkeit der Entscheidung 96/239 gegangen sei, auf die Anwendung dieses Prinzips eingegangen und hätten festgestellt, dass die Organe, wenn das Vorliegen und der Umfang von Gefahren für die menschliche Gesundheit ungewiss sei, Schutzmaßnahmen treffen könnten, ohne abwarten zu müssen, dass das Vorliegen und die Größe dieser Gefahren klar dargelegt seien (Urteil Vereinigtes Königreich/Kommission, Randnr. 99, Urteil des Gerichts vom 16. Juli 1998 in der Rechtssache T-199/96, Bergaderm und Goupil/Kommission, Slg. 1998, II-2805, Randnr. 66). Das Vorsorgeprinzip verpflichte die Gemeinschaftsorgane jedoch nicht, ohne die Möglichkeit der eigenen Beurteilung jeder beliebigen wissenschaftlichen Stellungnahme zu folgen. Die zur Bewältigung der BSE-Krise erlassenen Maßnahmen seien nach der von den Gemeinschaftsorganen vorgenommenen Beurteilung stets den bestehenden Gefahren angepasst gewesen.

2. Zum Vorliegen eines Schadens

- 81 Die Kläger machen einen wirtschaftlichen und einen immateriellen Schaden geltend.

82 So machen sie zunächst geltend, dass sie aufgrund der BSE-Krise in Spanien einen unmittelbaren, tatsächlichen und sicheren Schaden erlitten hätten, und zwar sowohl durch die Erhöhung ihrer Kosten (*damnum emergens*) als auch durch den Ausfall des Gewinns, den sie ohne die Krise gemacht hätten (*lucrum cessans*). Der Schaden sei völlig unvorhersehbar gewesen und überschreite die Grenzen der gewöhnlichen wirtschaftlichen Risiken, die mit den Tätigkeiten in dem betreffenden Sektor verbunden seien (Urteil des Gerichtshofes vom 26. Juni 1990 in der Rechtssache C-152/88, *Sofrimport/Kommission*, Slg. 1990, I-2477, Randnr. 28). Die Kläger berechnen den Schaden anhand von drei Kriterien. Erstens sei der Rindfleischverbrauch nach Auftreten des ersten BSE-Falls in Spanien um 25 % bis 47 % zurückgegangen, was zu einem Rückgang des Schlachtvolumens um bis zu 70 % geführt habe. Zweitens habe dieser Rückgang des Verbrauchs zu einem Verfall des Rindfleischpreises in Spanien geführt, und zwar von 484 spanischen Peseten (ESP)/Kilogramm im Jahr 2000 auf 331 ESP/Kilogramm in den ersten fünf Monaten des Jahres 2001. Drittens seien „Kollateralschäden“ aufgetreten, wie insbesondere die längere Stallhaltung der Tiere über die übliche Mastzeit hinaus, die Erhöhung der Futtermittelpreise (infolge des Verbots der Verwendung von Tiermehl), die Kosten der Entfernung von SRM, die Verluste durch die Marktwertminderung von Schlachtkörpern, deren Wirbelsäule entfernt worden sei, und schließlich die Entfernung, Beförderung und Beseitigung der Tierkörper infolge der von der Kommission erlassenen Maßnahmen. Der Gesamtbetrag des den Klägern entstandenen wirtschaftlichen Schadens belaufe sich — ohne Berücksichtigung dieser „Kollateralschäden“ — auf 19 438 372,69 Euro.

83 Der Rat erinnert daran, dass eine Haftung der Gemeinschaft voraussetze, dass der behauptete Schaden die Grenzen der gewöhnlichen wirtschaftlichen Risiken überschreite, die mit den Tätigkeiten in dem betreffenden Sektor verbunden seien (Urteil *Ireks-Arkady/Rat und Kommission*, Randnr. 11). Die vorgeschlagene Berechnungsmethode erlaube weder den Nachweis, dass den Klägern überhaupt ein Schaden entstanden sei, noch die Beurteilung, wie groß der Schaden für die einzelnen Wirtschaftsteilnehmer sei. Außerdem hätten die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten umfangreiche Maßnahmen ergriffen, um die Einkommensverluste der Züchter auszugleichen; diese Vorteile müssten bei der Berechnung des angeblichen Schadens berücksichtigt werden (Urteil des Gerichtshofes vom 18. Mai 1993 in der Rechtssache C-220/91 P, *Kommission/Stahlwerke Peine-Salzgitter*, Slg. 1993, I-2393, Randnr. 57). Die Kommission trägt vor, dass die Feststellung des geltend gemachten wirtschaftlichen Schadens in Anbetracht der

Komplexität seiner Berechnung gegebenenfalls Gegenstand einer späteren Prüfung in einem neuen Verfahrensabschnitt sein sollte. Ein Großteil der angeblichen „Kollateralschäden“ sei jedenfalls nicht ersatzfähig, da sie gerade durch die Maßnahmen zur Ausrottung der Seuche verursacht worden seien, deren Erlass die Kläger gefordert hätten.

84 Ferner machen die Kläger geltend, dass ihnen durch die BSE-Krise ein immaterieller Schaden entstanden sei. Erstens habe das rechtswidrige Verhalten der Organe und die durch die Krise verursachte Besorgnis in der Gesellschaft dazu geführt, dass die Verbraucher das Vertrauen in die Züchter und die anderen Wirtschaftsteilnehmer des Sektors verloren hätten, was das Ansehen des Berufsstandes beeinträchtigt habe. Zweitens habe diese Atmosphäre zu einer Ungewissheit über die berufliche Zukunft der Züchter geführt. Außerdem habe die Untätigkeit oder das unzureichende Handeln der Organe dazu geführt, dass die Kläger das Vertrauen in die Vereinigungen verloren hätten, die ihre Interessen verträten und verteidigten. Drittens seien sie von Gefühlen der Ohnmacht, Besorgnis, Angst und Unsicherheit geplagt worden. Die Kläger setzen den immateriellen Schaden mit 15 % des Betrages der auf den Preisrückgang gestützten Einzelforderungen an, d. h. mit insgesamt 2 915 755,80 Euro.

85 Der Rat trägt vor, die Kläger hätten den angeblich erlittenen immateriellen Schaden nicht konkretisiert und eine willkürliche und ungerechtfertigte Bemessung desselben vorgenommen. Die Kommission weist darauf hin, dass die Zucht eine wirtschaftliche Tätigkeit sei, bei der die Züchter der Gefahr von Verlusten ausgesetzt seien, und dass die angeblichen Beeinträchtigungen des beruflichen Ansehens der Kläger und deren psychische Leiden keineswegs nachgewiesen seien.

3. Zum Vorliegen eines Kausalzusammenhangs

86 Die Kläger führen aus, die Voraussetzung eines Kausalzusammenhangs zwischen dem beanstandeten rechtswidrigen Verhalten und dem geltend gemachten Schaden

sei im vorliegenden Fall erfüllt. Hätten die Kommission und der Rat die zur Eindämmung der Krankheit erforderlichen Maßnahmen ergriffen, wären die Schäden der Züchter vermieden worden. Die mangelhafte Verwaltung durch diese Organe habe eine bessere Kontrolle über die für die Ausbreitung der Krankheit verantwortlichen Erreger außerhalb des Gebiets, in dem BSE zuerst aufgetreten sei, verhindert und stelle daher die unmittelbare Ursache für die Krise dar.

87 Es sei wissenschaftlich erwiesen, dass BSE durch das Fleisch- und Knochenmehl übertragen worden sei. Die Kommission und der Rat hätten jedoch erst im Dezember 2000 mit der Entscheidung 2000/766 angemessene Maßnahmen in dieser Hinsicht ergriffen, indem sie die Verwendung verarbeiteter tierischer Proteine zur Verfütterung an landwirtschaftliche Nutztiere uneingeschränkt untersagt hätten. Nach dem Erlass dieser Maßnahmen habe sich die Krise nicht wiederholt.

88 Die Ausbreitung der Krankheit in Spanien Ende 2000 sei unmittelbar auf die Entscheidung 98/256 zurückzuführen, mit der das 1996 über Rinder, Fleisch und Tiermehl aus dem Vereinigten Königreich verhängte Embargo aufgehoben wurde. Diese verfrühte Aufhebung des Embargos habe die Ausbreitung von BSE in die Einfuhrländer ermöglicht. Die durchschnittliche Inkubationszeit der Krankheit betrage zwar vier bis fünf Jahre, wissenschaftliche Studien hätten jedoch gezeigt, dass die Mindestinkubationszeit etwa 22 Monate betrage. Die ersten Fälle seien in Spanien zwei Jahre nach Aufhebung des Embargos aufgetreten.

89 Der hier vorliegende Sachverhalt unterscheide sich von dem der Rechtssache Coldiretti u. a./Rat und Kommission, in der das Gericht die Klage abgewiesen habe, weil der Rückgang des Rindfleischverbrauchs 1996 auf die Veröffentlichung von Informationen über die Übertragbarkeit von BSE auf den Menschen zurückzuführen sei. Im vorliegenden Fall sei der Rindfleischverbrauch in Spanien im Jahr 2000 zusammengebrochen, ohne dass dies durch eine Veröffentlichung zur Verbreitung wissenschaftlicher Erkenntnisse verursacht worden wäre. Die Ursache dieser Krise sei das Auftreten zahlreicher neuer BSE-Fälle gewesen, darunter der erste Fall in

Spanien im November 2000. Hätte der spanische Verbraucher nämlich gewusst, dass die Krankheit auf das Gebiet des Vereinigten Königreichs beschränkt sei, hätte er weiter Rindfleisch konsumiert. Die Presse könnte nicht allein deshalb für die Krise verantwortlich gemacht werden, weil sie darüber berichtet habe. Darüber hinaus habe das Gericht in der Rechtssache Coldiretti u. a./Rat und Kommission festgestellt, dass nicht nachgewiesen sei, dass die Viehzüchter, selbst wenn die angemahnten Maßnahmen ergriffen worden wären, nicht doch infolge des Zusammenbruchs des Marktes einen Schaden erlitten hätten. In der vorliegenden Rechtssache seien die Maßnahmen, deren Nichterlass beanstandet werde, genau diejenigen, die der Rat am 4. Dezember 2000, d. h. nur zwei Wochen nach dem Auftreten der ersten BSE-Fälle in Spanien, erlassen habe, nämlich das uneingeschränkte Verbot, Fleisch- und Knochenmehl an landwirtschaftliche Nutztiere zu verfüttern.

- 90 Schließlich bestätige der Bericht des Untersuchungsausschusses, dass die Kommission und der Rat für die durch die Ausbreitung von BSE in den Mitgliedstaaten ausgelöste Krise verantwortlich seien. Obwohl dieser Bericht von 1997 stamme, seien die Schlussfolgerungen auf den hier vorliegenden Sachverhalt zu übertragen, weil die nach 1997 von den beklagten Organen erlassenen Vorschriften — zumindest bis Dezember 2000 — nicht den Empfehlungen des Berichts gefolgt seien.
- 91 Die Beklagten tragen vor, die Kläger hätten nicht nachgewiesen, dass im vorliegenden Fall ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen den beanstandeten Rechtsverstößen und dem geltend gemachten Schaden bestehe.
- 92 Der Rat räumt ein, dass BSE nach den entsprechenden wissenschaftlichen Erkenntnissen in erster Linie über die Aufnahme von Futter übertragen werde, das mit dem Erreger kontaminiertes Fleisch- und Knochenmehl enthalte. Seit Juli 1994 seien die Mitgliedstaaten nach der Entscheidung 94/381 jedoch verpflichtet gewesen, die Verfütterung von aus Säugetiergewebe gewonnenen Futtermitteln an alle Wiederkäuerarten zu untersagen.

- 93 Die Kommission weist darauf hin, dass — wie sich aus ihrem Bericht vom 20. Oktober 1997 (siehe oben, Randnr. 64) ergebe — mehrere Mitgliedstaaten, darunter Spanien, die im Hinblick auf BSE erlassenen Maßnahmen nicht ordnungsgemäß angewandt hätten und dass sie deshalb am 26. Juni 1997 Vertragsverletzungsverfahren gegen zehn Mitgliedstaaten eingeleitet habe. Im Übrigen sei auch die etwaige Verantwortlichkeit der britischen Tiermehlerzeuger und des Vereinigten Königreichs für das Übergreifen der Krankheit auf den Kontinent zu berücksichtigen.
- 94 Die Beklagten tragen weiter vor, die Kläger hätten nicht nachgewiesen, dass rascheres Handeln der Organe oder der Erlass anderer Maßnahmen das Auftreten des ersten BSE-Falles in Spanien hätte verhindern können. Angesichts der langen Inkubationszeit von BSE und der von den Mitgliedstaaten begangenen Verstöße hätte auch rascheres und drastischeres Handeln der Gemeinschaftsorgane die Ausbreitung der Krankheit nicht ohne weiteres verhindert. Außerdem deute nichts darauf hin, dass die Preise, selbst wenn andere Maßnahmen ergriffen worden wären, aufgrund der Daten und Informationen aus anderen Ländern nicht doch gefallen wären.
- 95 Die Reaktionen der spanischen Verbraucher seien durch deren Wahrnehmung des Risikos ausgelöst worden. So habe die alarmistische Pressekampagne anlässlich des ersten BSE-Falles in Spanien eine gewisse Panik unter diesen Verbrauchern verursacht. Der Erlass neuer Verbotsmaßnahmen im Dezember 2000, das Fehlen von Fällen der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit beim Menschen in Spanien oder die beschränkte Auswirkung von BSE in diesem Land im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten habe diese Vertrauenskrise des spanischen Verbrauchers nicht überwinden können.
- 96 Schließlich bestreitet der Rat die behauptete Beweiskraft des Berichts des Untersuchungsausschusses im vorliegenden Fall. Erstens sei der Bericht über ein Jahr vor dem Erlass der Entscheidung 98/256 angenommen worden. Zweitens treffe dieses Dokument keine Aussagen zu einer möglichen gesetzlichen Haftung, sondern beschränke sich auf eine Reihe von Empfehlungen und Wertungen politischer Art.

Würdigung durch das Gericht

- 97 Nach ständiger Rechtsprechung hängt die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft für rechtswidriges Verhalten ihrer Einrichtungen im Sinne von Artikel 288 Absatz 2 EG von einer Reihe von Voraussetzungen ab, nämlich von der Rechtswidrigkeit des den Organen vorgeworfenen Verhaltens, vom tatsächlichen Vorliegen eines Schadens und vom Bestehen eines Kausalzusammenhangs zwischen dem behaupteten Verhalten und dem geltend gemachten Schaden (Urteil des Gerichtshofes vom 29. September 1982 in der Rechtssache 26/81, *Oleifici Mediterranei/EWG*, Slg. 1982, 3057, Randnr. 16; Urteile des Gerichts vom 11. Juli 1996 in der Rechtssache T-175/94, *International Procurement Services/Kommission*, Slg. 1996, II-729, Randnr. 44, vom 16. Oktober 1996 in der Rechtssache T-336/94, *Efisol/Kommission*, Slg. 1996, II-1343, Randnr. 30, und vom 11. Juli 1997 in der Rechtssache T-267/94, *Oleifici Italiani/Kommission*, Slg. 1997, II-1239, Randnr. 20).
- 98 In Bezug auf die erste Voraussetzung verlangt die Rechtsprechung den Nachweis eines hinreichend qualifizierten Verstoßes gegen eine Rechtsnorm, die bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen (Urteil des Gerichtshofes vom 4. Juli 2000 in der Rechtssache C-352/98 P, *Bergaderm und Goupil/Kommission*, Slg. 2000, I-5291, Randnr. 42). Für die Beurteilung der Frage, ob das Erfordernis eines hinreichend qualifizierten Verstoßes erfüllt ist, besteht das entscheidende Kriterium darin, ob das betreffende Gemeinschaftsorgan die Grenzen, die seinem Ermessen gesetzt sind, offenkundig und erheblich überschritten hat. Wenn dieses Organ nur über einen erheblich verringerten oder gar auf null reduzierten Ermessensspielraum verfügt, kann die bloße Verletzung des Gemeinschaftsrechts ausreichen, um einen hinreichend qualifizierten Verstoß anzunehmen (Urteil des Gerichtshofes vom 10. Dezember 2002 in der Rechtssache C-312/00 P, *Kommission/Camar und Tico*, Slg. 2002, I-11355, Randnr. 54; Urteil des Gerichts vom 12. Juli 2001 in den Rechtssachen T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 und T-225/99, *Comafrika und Dole Fresh Fruit Europe/Kommission*, Slg. 2001, II-1975, Randnr. 134).
- 99 Liegt eine dieser Voraussetzungen nicht vor, so ist die Klage insgesamt abzuweisen, ohne dass die übrigen Voraussetzungen geprüft werden müssen (Urteil KYDEP/Rat und Kommission, Randnrn. 19 und 81, und Urteil des Gerichts vom 20. Februar 2002 in der Rechtssache T-170/00, *Förde-Reederei/Rat und Kommission*, Slg. 2002, II-515, Randnr. 37).

- 100 Im vorliegenden Fall ist mit der Prüfung der Frage zu beginnen, ob zwischen dem als rechtswidrig gerügten Verhalten der beklagten Organe und dem von den Klägern geltend gemachten Schaden ein Kausalzusammenhang besteht.
- 101 Ein Kausalzusammenhang im Sinne von Artikel 288 Absatz 2 EG liegt nach ständiger Rechtsprechung vor, wenn ein sicherer und unmittelbarer ursächlicher Zusammenhang zwischen dem schuldhaften Verhalten des betreffenden Organs und dem geltend gemachten Schaden besteht; dafür tragen die Kläger die Beweislast (Urteil des Gerichtshofes vom 30. Januar 1992 in den Rechtssachen C-363/88 und C-364/88, Finsider u. a./Kommission, Slg. 1992, I-359, Randnr. 25, Urteil Coldiretti u. a./Rat und Kommission, Randnr. 101).
- 102 Im vorliegenden Fall bestehen die von den Klägern gerügten Verstöße im Wesentlichen im Erlass fehlerhafter, unzureichender oder verspäteter Rechtsvorschriften und Maßnahmen zur Bekämpfung von BSE. So werfen die Kläger den beklagten Organen vor, ihren Aufsichts- und Kontrollpflichten im Bereich der Gesundheit von Mensch und Tier nicht nachgekommen zu sein, und zwar insbesondere dadurch, dass sie erstens Artikel 152 Absatz 4 Buchstaben b und c EG nicht durchgeführt, zweitens die in den Richtlinien 89/662 und 90/425 vorgesehenen Schutzmaßnahmen nicht erlassen und drittens die Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften durch die Behörden der Mitgliedstaaten, vor allem des Vereinigten Königreichs, nicht kontrolliert hätten. Im Einzelnen legen die Kläger den Gemeinschaftsorganen erstens zur Last, erst sehr spät die Verfütterung von Fleisch- und Knochenmehl an landwirtschaftliche Nutztiere verboten und nicht rechtzeitig geeignete Verfahren zur Verarbeitung tierischer Abfälle festgelegt zu haben, um die Inaktivierung der Erreger von BSE sicherzustellen, zweitens, erst sehr spät die Verwendung von SRM verboten zu haben, und drittens, das 1996 über Rinder, Rindfleisch und Fleisch- und Tiermehl aus dem Vereinigten Königreich verhängte Embargo verfrüht aufgehoben zu haben.
- 103 Diese Missstände bei der Bewältigung der BSE-Krise durch den Rat und die Kommission habe die Beschränkung der Krankheit auf das Gebiet des Vereinigten Königreichs, in dem sie zuerst aufgetreten sei, verhindert und ihre Verbreitung in

mehreren Ländern Kontinentaleuropas, darunter Spanien, ermöglicht. Durch das Auftreten von BSE in diesen Ländern, insbesondere durch den Rückgang des Rindfleischverbrauchs und den damit verbundenen Preisverfall, seien den Klägern erhebliche wirtschaftliche und auch immaterielle Schäden entstanden. Das schuldhaft (Nicht-)Handeln der beklagten Organe stelle daher die unmittelbare Ursache für die hier geltend gemachten Schäden dar.

104 Der Rat und die Kommission tragen dagegen vor, die Kläger hätten nicht nachgewiesen, dass im vorliegenden Fall ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen diesen angeblich rechtswidrigen Verhaltensweisen und den geltend gemachten Schäden bestehe. Das Auftreten von BSE in Spanien sei nicht durch ihr Handeln oder Unterlassen verursacht worden. Es sei nicht bewiesen, dass rascheres Handeln der Organe oder der Erlass anderer Maßnahmen das Auftreten des ersten BSE-Falles in diesem Land hätte verhindern können. Jedenfalls sei der Vertrauensverlust der Verbraucher, der die Ursache für den Rückgang der Preise und des Rindfleischverbrauchs auf dem spanischen Markt darstelle, in Wirklichkeit durch die alarmistische Berichterstattung in den Medien anlässlich der ersten BSE-Fälle in Spanien ausgelöst worden.

105 Vorab ist festzustellen, dass im vorliegenden Fall der Rückgang des Verbrauchs und der Preise auf dem spanischen Rindfleischmarkt auf das Auftreten des ersten BSE-Falles am 22. November 2000 in diesem Land — zwischen November 2000 und November 2001 traten über 70 weitere BSE-Fälle auf spanischem Gebiet auf — zurückzuführen ist.

106 Es ist unstrittig, dass die spanischen Verbraucher damals bereits seit einigen Jahren wussten, dass die Krankheit des Rinderwahnsinns in den Beständen des Vereinigten Königreichs und anderer europäischer Staaten — wie der Nachbarländer Frankreich und Portugal — auftrat, dass die Gefahr ihrer Übertragung auf den Menschen bestand und dass es sich um eine tödliche Krankheit handelt. Anders als beim der Rechtssache Coldiretti u. a./Rat und Kommission zugrunde liegenden Sachverhalt, bei dem der Zusammenbruch des Marktes durch die Veröffentlichung der

Mitteilung des SEAC vom 20. März 1996 verursacht wurde, in der auf die mögliche Übertragbarkeit von BSE auf den Menschen hingewiesen wurde (vgl. Randnr. 113 des Urteils Coldiretti u. a./Rat und Kommission), ist der Zusammenbruch der Nachfrage, der zu den geltend gemachten Schäden geführt hat, im vorliegenden Fall nicht durch die Wirkungen herbeigeführt worden, die die Verbreitung wissenschaftlicher Daten oder Informationen über die Gefahren von BSE für die menschliche Gesundheit auf die öffentliche Meinung hatte.

107 Im vorliegenden Fall ist die Vertrauenskrise bei den Verbrauchern, die zum Rückgang des Rindfleischverbrauchs in Spanien geführt hat, unmittelbar durch die Entdeckung BSE-infizierter Kühe in diesem Land verursacht worden. Entgegen dem Vorbringen der beklagten Organe hat das Auftreten von BSE in Spanien selbst und nicht die angeblich „alarmistische“ Informationspolitik der spanischen Medien die Besorgnis bei den spanischen Verbrauchern ausgelöst. Denn für die Zwecke der Prüfung des Kausalzusammenhangs kann hier nicht zwischen dem Auftreten der Krankheit in Spanien und der Verbreitung dieses Umstands über die Medien, so alarmistisch sie auch gewesen sein mag, unterschieden werden.

108 Demnach ist der Zusammenbruch des spanischen Rindfleischmarkts zwar durch das Übergreifen von BSE auf Spanien verursacht worden, doch haftet die Gemeinschaft für die den Klägern daraus entstandenen Schäden nur, wenn das Auftreten der Seuche in diesem Land unmittelbar auf die behaupteten rechtswidrigen Handlungen und Unterlassungen des Rates und der Kommission zurückzuführen ist, d. h. nur unter der Voraussetzung, dass diese Krankheit wahrscheinlich nicht auf Spanien übergegriffen hätte, wenn die Maßnahmen, deren Unterlassung die Kläger diesen Organen vorwerfen, ergriffen worden wären.

109 Es ist folglich zu prüfen, ob die Kläger Beweise oder Anhaltspunkte dafür vorgetragen haben, dass die den beklagten Organen vorgeworfenen fehlerhaften Handlungen und Unterlassungen als eine sichere und unmittelbare Ursache für das Übergreifen von BSE auf Spanien angesehen werden können.

1. Zur behaupteten Verspätung beim Verbot der Verwendung von Fleisch- und Knochenmehl und bei der Festlegung geeigneter Verfahren zur Verarbeitung tierischer Abfälle

- 110 Die Kläger machen geltend, es wäre nicht zur BSE-Krise in Spanien gekommen, wenn die beklagten Organe schon 1990 ein uneingeschränktes Verbot der Verfütterung von Tiermehl an landwirtschaftliche Nutztiere erlassen hätten. Dieses Verbot sei jedoch erst mit der am 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Entscheidung 2000/766 ausgesprochen worden. Die Beklagten hätten außerdem zu spät geeignete Verfahren zur Verarbeitung von Säugetierabfällen festgelegt. Dies sei erst mit der am 1. April 1997 in Kraft getretenen Entscheidung 96/449 geschehen.
- 111 Vorab ist festzustellen, dass zwar nicht zweifelsfrei erwiesen ist, wodurch BSE verursacht wird, dass die entsprechenden wissenschaftlichen Arbeiten jedoch den Schluss zulassen, dass BSE — außer in einigen wenigen Fällen der Übertragung durch das Muttertier (unter 10 %) — sehr wahrscheinlich durch die Aufnahme von Futter übertragen wird, das mit dem Erreger kontaminiertes Fleisch- und Knochenmehl enthält. Wie aus der Entscheidung 94/381 hervorgeht, wird nämlich davon ausgegangen, dass BSE bei Rindern auf aus Wiederkäuern gewonnene Futtermittel zurückzuführen ist, die den Erreger der Traberkrankheit und später den BSE-Erreger enthielten und nicht ausreichend behandelt wurden, um diese infektiösen Erreger zu inaktivieren. Daraus folgt, dass zur Eindämmung dieser Seuche insbesondere verhindert werden musste, dass möglicherweise BSE-verseuchtes Material in die Nahrungs- und Futtermittelkette gelangt.
- 112 Es sind daher die Maßnahmen zu prüfen, die die beklagten Organe insoweit, d. h. im Hinblick auf die Verwendung von Fleisch- und Knochenmehl und die Festlegung von Verfahren für die Verarbeitung von tierischen Abfällen, erlassen haben. Dabei sind zwei Phasen zu unterscheiden: eine erste vom erstmaligen Auftreten von BSE 1986 im Vereinigten Königreich bis zum Erlass der Entscheidung 94/381 durch die Kommission am 27. Juni 1994, mit der die Verfütterung von aus Säugetieren

gewonnenen Futtermitteln an Wiederkäuer in der gesamten Gemeinschaft verboten wurde, und eine zweite vom Erlass dieser Entscheidung bis zum Erlass eines uneingeschränkten Verbots der Verfütterung von verarbeiteten tierischen Proteinen an landwirtschaftliche Nutztiere durch die Entscheidung 2000/766 vom 4. Dezember 2000.

— Das Handeln der beklagten Organe vor Juni 1994

- 113 Die beklagten Organe scheinen ursprünglich davon ausgegangen zu sein, dass BSE ein Problem für die Tiergesundheit ist, das im Wesentlichen auf das Gebiet des Vereinigten Königreichs beschränkt ist, wo diese Krankheit 1986 erstmalig auftrat. Sie haben daher ab 1989 eine erste Reihe von Maßnahmen zur Verhinderung des Übergreifens von BSE auf andere Mitgliedstaaten ergriffen, insbesondere durch die Einführung bestimmter Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handels mit Rindern aus dem Vereinigten Königreich (vgl. u. a. die Entscheidungen 89/469, 90/59 und 90/261). Dann wurden mit der Entscheidung 90/200 Maßnahmen zur Begrenzung des innergemeinschaftlichen Handels zwischen dem Vereinigten Königreich und den übrigen Mitgliedstaaten mit bestimmten Geweben und Organen (Gehirn, Rückenmark, Thymusdrüse, Mandeln, Milz und Gedärme) von Rindern, die bei der Schlachtung älter als sechs Monate waren, eingeführt; gleichzeitig wurde die Versendung anderer Gewebe und Organe, die nicht zum menschlichen Verzehr bestimmt waren, verboten. Mit der Entscheidung 92/290 wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass keine Embryonen von Hausrindern versendet wurden, die von Kühen stammten, bei denen der Verdacht auf BSE bestätigt worden war oder bestand; dem Vereinigten Königreich wurde mit dieser Entscheidung die Versendung von Embryonen untersagt, die von vor Juli 1988 geborenen Tieren abstammten.

- 114 Es ist daher festzustellen, dass die beklagten Organe, obwohl die Behörden des Vereinigten Königreichs auf ihrem Gebiet bereits seit Juli 1988 die Fütterung von Wiederkäuern mit Fleisch- und Knochenmehl, das Wiederkäuerproteine enthält, verboten hatten, auf Gemeinschaftsebene zunächst keine entsprechenden Maßnahmen ergriffen. Wie vorgetragen worden ist, haben sie erst im Juni 1994 mit dem

Erlass der Entscheidung 94/381 die Verfütterung von aus Säugetieren gewonnenen Futtermitteln an Wiederkäuer in der gesamten Gemeinschaft untersagt. Auch die Ausfuhr von Fleisch- und Knochenmehl aus dem Vereinigten Königreich in die übrigen Mitgliedstaaten ist erst 1996 mit der Entscheidung 96/239 ausdrücklich verboten worden.

- 115 Zwar waren die Merkmale der Krankheit und insbesondere die Übertragungswege damals nicht vollständig bekannt. Auch war BSE vor 1994 außerhalb des Vereinigten Königreichs — und, in sehr viel geringerem Umfang, Irlands — auf Einzelfälle beschränkt. So trat BSE zwischen 1988 und 1994 in Kontinentaleuropa nur in Deutschland (4 Fälle), in Dänemark (1 Fall), in Frankreich (10 Fälle), in Italien (2 Fälle) und in Portugal (18 Fälle) auf. Mehrere dieser Fälle waren darüber hinaus auf in diese Länder eingeführte Kühe zurückzuführen.
- 116 Dennoch betrachtete die Kommission BSE bereits 1989 als eine „neue, schwere und ansteckende Krankheit, welche Rinderbestände der ... Mitgliedstaaten möglicherweise bedroht“ (vgl. die zweite Begründungserwägung der Entscheidung 89/469). Auch die zwischen 1989 und 1992 erlassenen Gemeinschaftsmaßnahmen, mit denen der Handel mit Erzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich eingeschränkt wurde, richteten sich vor allem gegen Tiere, die dort vor Juli 1988 geboren worden waren, d. h. gegen Tiere, die vor der Einführung des Verbots, Wiederkäuer mit Fleisch- und Knochenmehl zu füttern, das Wiederkäuerproteine enthält, im Vereinigten Königreich geboren worden waren (vgl. insbesondere Artikel 1 der Entscheidung 89/469, Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 90/200 und Artikel 2 Absätze 1 und 2 der Entscheidung 92/290). So heißt es in der Entscheidung 90/59, dass „[a]ußerhalb des Vereinigten Königreichs geborene und nach dem 18. Juli 1988 in das Vereinigte Königreich verbrachte Rinder ... nicht über infizierte Futtermittel mit dem Seuchenerreger in Berührung gekommen“ sind.
- 117 Die Gemeinschaftsorgane waren sich daher anscheinend bereits 1990, zumindest bis zu einem gewissen Grad, sowohl der Gefahr, die BSE für die Viehbestände der Mitgliedstaaten darstellte, als auch des möglichen Bestehens eines Kausalzusammenhangs zwischen der Übertragung der Krankheit und der Aufnahme verseuchten

Wiederkäuerfleisch- und Knochenmehls bewusst. Man darf daher davon ausgehen, dass es ratsam gewesen wäre, wenn die Gemeinschaftsorgane vor Juni 1994 auf der Grundlage insbesondere des Artikels 9 Absätze 3 und 4 der Richtlinie 89/662 und des Artikels 10 Absätze 3 und 4 der Richtlinie 90/425 spezifische Maßnahmen im Hinblick auf die Verwendung dieses Tiermehls erlassen hätten.

118 Allerdings lässt sich nicht feststellen, dass durch den Erlass solcher Maßnahmen, auch in diesem frühen Stadium, die Ausbreitung von BSE auf dem Kontinent und speziell der Ausbruch dieser Seuche in Spanien im Jahr 2000 ohne weiteres hätte verhindert werden können. 1989 und 1990 verhängten nämlich sieben Mitgliedstaaten ein Verbot der Verfütterung von aus Säugetieren gewonnenen Futtermitteln an Wiederkäuer. In mehreren dieser Staaten konnte dieses Verbot den Ausbruch von BSE auf ihrem Gebiet jedoch nicht verhindern. So registrierte z. B. die Republik Frankreich, die die Verfütterung von aus Säugetieren gewonnenen Futtermitteln an Rinder im Juli 1990 untersagt hatte, zwischen 1991 und Mai 2001 328 BSE-Fälle; in allen Fällen außer einem waren die Rinder in Frankreich geboren worden. Auch Irland, das im August 1989 die Verfütterung von Wiederkäuerproteinen an Wiederkäuer verboten hatte, registrierte zwischen 1989 und Mai 2001 651 Fälle, die vor 1996 nur wenige und nach 1996 keine eingeführten Tiere betrafen. Schließlich untersagte auch das Königreich der Niederlande im August 1989 die Verfütterung von Wiederkäuerproteinen an Wiederkäuer; dennoch traten dort zwischen 1997 und Mai 2001 16 BSE-Fälle auf, von denen kein einziger ein eingeführtes Tier betraf.

119 Darüber hinaus hätte das Königreich Spanien in Ermangelung entsprechender Gemeinschaftsvorschriften nationale Maßnahmen erlassen können, um die Verfütterung von Wiederkäuerproteine enthaltendem Fleisch- und Knochenmehl an Wiederkäuer auf seinem Gebiet zu verbieten, wie dies, wie ausgeführt, mehrere Mitgliedstaaten taten. Die Krankheit ist in Spanien zwar erst im Jahr 2000 aufgetreten, die spanischen Behörden durften jedoch schon vorher davon ausgehen, dass diese Maßnahmen zwingend erforderlich sind. Zudem ist BSE recht früh in den Nachbarländern Spaniens aufgetreten (1990 in Portugal und 1991 in Frankreich), so dass die spanischen Behörden es vor 1994 als ratsam hätten erachten können, spezifische Maßnahmen im Hinblick auf die Verwendung von Fleisch- und Knochenmehl in ihrem Gebiet zu erlassen.

— Das Handeln der Gemeinschaftsorgane zwischen Juni 1994 und Dezember 2000

- 120 Ab 1994 haben die beklagten Organe schrittweise eine Strategie eingeführt, die speziell darauf abzielte, in der gesamten Gemeinschaft zu verhindern, dass möglicherweise BSE-verseuchtes Gewebe in die Futter- und Nahrungsmittelkette gelangt. Zu dieser Strategie gehörten zum einen Vorschriften zur Minimierung der Ansteckungsgefahr durch die Behandlung tierischer Abfälle und zum anderen ein Verfütterungsverbot, mit dem sichergestellt werden sollte, dass die Rinder bei Versagen dieser Abfallbehandlungssysteme dem BSE-Erreger nicht über das Futter ausgesetzt sind.
- 121 Unter diesen Maßnahmen ist die Entscheidung 94/381 hervorzuheben, mit der die Verfütterung von aus Säugetieren gewonnenen Futtermitteln an Wiederkäuer in der gesamten Gemeinschaft verboten worden ist. Wie sich aus dieser Entscheidung (vierte Begründungserwägung) ergibt, kam die Kommission nach eingehender Prüfung der Situation im WVA zu dem Schluss, dass aus Gewebe von Wiederkäuern gewonnene Futtermittel die einzige, potenziell bedeutende Ansteckungsquelle für den Erreger der spongiformen Rinderenzephalopathie in Bezug auf die empfänglichen Tierarten darstellten, so dass ein Verbot der Verfütterung an diese Tierarten das Ansteckungsrisiko verringern würde. Da es sich allerdings als schwierig erwies, verarbeitete, aus Wiederkäuern gewonnene Futtermittel von aus anderen Säugetierarten gewonnenen Futtermitteln zu unterscheiden, untersagte die Kommission das Verfüttern von aus jeglicher Säugetierart gewonnenen Futtermitteln an Wiederkäuer — jedoch mit der Möglichkeit, im Einzelfall die Anwendung eines Systems zu genehmigen, das eine Unterscheidung zwischen aus Wiederkäuern gewonnenen Futtermitteln und nicht aus Wiederkäuern gewonnenen Futtermitteln ermöglicht.
- 122 Die Kläger tragen vor, diese Vorschriften seien insbesondere deshalb unzureichend gewesen, weil die Entscheidung 94/381 nur die Verfütterung von aus Säugetieren gewonnenen Futtermitteln an Wiederkäuer und nicht an andere Nutztiere, insbesondere Schweine und Geflügel, untersagt habe. Dieses partielle Verbot habe sich später als Ursache für Kreuzkontaminationen und damit für die Verbreitung von BSE erwiesen.

- 123 Hierzu ist festzustellen, dass sich, wie aus einer Stellungnahme des Wissenschaftlichen Lenkungsausschusses vom 27. und 28. November 2000 (dritte Begründungserwägung der Entscheidung 2000/766) und dem Sonderbericht Nr. 14/2001 des Rechnungshofes (Nrn. 29, 30, 32 und 33) hervorgeht, später tatsächlich erwiesen hat, dass die Verfütterung von aus Säugetieren gewonnenem Fleisch- und Knochenmehl an andere Nutztiere als Wiederkäuer die Gefahr der Kontamination von Futtermitteln für Wiederkäuer barg. Diese Gefahr der „Kreuzkontamination“ bestand sowohl in den Tiermehlfabriken als auch in den Zuchtbetrieben.
- 124 Wie die Kläger ausgeführt haben, wurde die Verfütterung von tierischen Proteinen an alle Nutztiere in der gesamten Gemeinschaft jedoch erst mit der am 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Entscheidung 2000/766 uneingeschränkt verboten. Es ist freilich darauf hinzuweisen, dass der Erlass dieser Entscheidung aufgrund von Systemmängeln in der Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften über Fleisch- und Knochenmehl in mehreren Mitgliedstaaten erforderlich wurde (vierte, fünfte und sechste Begründungserwägung der Entscheidung 2000/766).
- 125 Aus dem Sonderbericht Nr. 14/2001 des Rechnungshofes (Nr. 31) ergibt sich nämlich, dass die meisten Mitgliedstaaten (darunter Spanien) einen gewissen Kontaminationsgrad tolerierten, obwohl nach den Gemeinschaftsvorschriften keine Toleranzmarge zulässig war. Bei seinen zwischen 1998 und 2000 durchgeführten Inspektionen stellte das Lebensmittel- und Veterinäramt der Kommission (LVA) in den meisten Mitgliedstaaten auch Schwachstellen bei der Kontrolle des Handels mit Fleisch- und Knochenmehl fest.
- 126 Neben diesen Versäumnissen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Verfütterungsverbots deuteten die Kontrollen des LVA auch darauf hin, dass die Futtermittelindustrie — einschließlich der Beseitigungsbetriebe und Futtermittelfabriken — keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen hatte, um eine Kontamination von Rinderfutter mit Fleisch- und Knochenmehl zu verhindern, und dass Fleisch- und Knochenmehl enthaltendes Futter nicht immer korrekt etikettiert war

(so z. B. in Spanien). Diese Versäumnisse hätten dazu beigetragen, dass Landwirte unwissentlich potenziell infiziertes Futter an ihre Rinder verfütterten (Sonderbericht Nr. 14/2001 des Rechnungshofes, Nr. 33).

127 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission seit 1994 schrittweise festgelegt hat, welche Methoden bei der Beseitigung anzuwenden sind, um die Gefahr einer Ansteckung mit BSE über zu Fleisch- und Knochenmehl verarbeitete verseuchte tierische Abfälle in Futtermitteln für andere landwirtschaftliche Nutztiere als Wiederkäuer zu verringern. Darüber hinaus ergriff die Kommission Maßnahmen zur Gewährleistung der Kontrolle und Zulassung von Beseitigungsbetrieben und Futtermittelherstellern.

128 So wurden mit der Entscheidung 94/382 bestimmte Verfahren zur Verarbeitung von Wiederkäuerabfällen verboten, die sich in einer wissenschaftlichen Studie als im Hinblick auf die Inaktivierung des BSE-Erregers unwirksam erwiesen hatten (siebte Begründungserwägung der Entscheidung). Die mit dieser Entscheidung festgelegten Mindeststandards waren jedoch ausdrücklich als vorläufig bezeichnet und eine spätere Änderung im Licht künftiger wissenschaftlicher Erkenntnisse bereits vorgesehen, um mit allen Verfahren eine zufrieden stellende Inaktivierung der Erreger zu gewährleisten. Auf der Grundlage neuer Studien stellte die Kommission nämlich fest, dass nur eines der getesteten Verfahren die Fähigkeit besaß, den Erreger der Traberkrankheit in Fleisch- und Knochenmehl vollständig zu inaktivieren, nämlich die Hitzebehandlung im Rahmen eines Batch-Verfahrens zur Verarbeitung der Tierkörper, bei dem mindestens 20 Minuten lang bei 3 bar mindestens 133 °C erreicht werden, und zwar als einziges Verfahren oder als Sterilisierungsphase vor bzw. nach der Verarbeitung (fünfte und siebte Begründungserwägung der Entscheidung 96/449). Daher wurden in der Entscheidung 96/449 mit Wirkung vom 1. April 1997 die Mindestparameter für die Verarbeitung tierischer Abfälle im Hinblick auf die Inaktivierung der BSE-Erreger festgelegt und die Mitgliedstaaten verpflichtet, keine den Parametern nicht entsprechenden Verfahren zuzulassen. Nun werfen die Kläger den beklagten Organen zwar vor, das mit der Entscheidung 96/449 vorgeschriebene Verfahren nicht früher festgelegt zu haben, und erinnern daran, dass das Parlament 1993 dessen Anwendung

gefordert habe; sie tragen jedoch nichts vor, was belegen könnte, dass die älteren Vorschriften, insbesondere die der Entscheidung 94/382, in Anbetracht des seinerzeitigen Standes der wissenschaftlichen Erkenntnis zum Zeitpunkt ihres Erlasses offensichtlich unzureichend oder fehlerhaft waren.

129 Darüber hinaus wurde mit der Entscheidung 94/474 die Ausfuhr der von der Entscheidung 94/382 erfassten Materialien und Erzeugnisse, die vor dem 1. Januar 1995 gewonnen wurden, aus dem Vereinigten Königreich verboten. Später wurde mit der Entscheidung 96/239 der Versand von Fleisch- und Knochenmehl, das von Säugetieren stammt, und von Erzeugnissen von Rindern, die im Vereinigten Königreich geschlachtet wurden und geeignet waren, als Tierfutter verwendet zu werden, aus dem Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs uneingeschränkt verboten. Schließlich untersagte die Kommission mit der Entscheidung 97/735 für die gesamte Gemeinschaft die Versendung von verarbeiteten Säugetierabfällen, die nicht gemäß den Parametern im Anhang der Entscheidung 96/449 verarbeitet worden waren, in andere Mitgliedstaaten oder in Drittländer. Außerdem gab sie den Mitgliedstaaten auf, dafür zu sorgen, dass diese Abfälle nicht in die Futtermittelkette gelangen können.

130 Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass sich, wie der Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 14/2001 (Nr. 28) ausgeführt hat, im Zuge der Kontrollen des LVA herausstellte, dass in fast allen Mitgliedstaaten, darunter Spanien, die Gemeinschaftsvorschriften über die Beseitigungsmethoden und die Futtermittel erst spät umgesetzt wurden und dass es Probleme gab bei den Zulassungsverfahren für Beseitigungsbetriebe und bei der Kontrolle, ob die Beseitigung nach den einschlägigen Vorschriften erfolgte.

— Ergebnis

131 Nach alledem ist festzustellen, dass der Umgang mit den Problemen im Zusammenhang mit der Verfütterung von Fleisch- und Knochenmehl an landwirt-

schaftliche Nutztiere, insbesondere Wiederkäuer, und der Verarbeitung tierischer Abfälle durch die beklagten Organe nicht als sichere und unmittelbare Ursache für das Auftreten von BSE in Spanien angesehen werden kann. Es ist nämlich nicht erwiesen, dass BSE, selbst wenn die Organe die Maßnahmen, die sie später erlassen haben, früher erlassen hätten, nicht trotzdem in Spanien aufgetreten wäre. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die behauptete Unwirksamkeit mehrerer von den beklagten Organen erlassener Maßnahmen weitgehend auf deren falsche und mangelhafte Anwendung durch die Behörden der Mitgliedstaaten und durch private Wirtschaftsteilnehmer zurückzuführen war.

2. Zur behaupteten Verspätung beim Verbot der Verwendung von SRM

¹³² Die Kläger werfen den Gemeinschaftsorganen vor, zu spät auf die Empfehlungen der Sachverständigengruppe der WHO vom April 1996 und die Schlussfolgerungen des WVA vom Oktober 1996 zur Notwendigkeit der Entfernung von SRM aus den Nahrungs- und Futtermittelketten reagiert zu haben. Insbesondere sei das Inkrafttreten des Verbots der Verwendung aller Arten von SRM, das nach der Entscheidung 97/534 am 1. Januar 1998 hätte erfolgen sollen, von der Kommission und vom Rat fast drei Jahre lang — bis 1. Oktober 2000 — immer wieder hinausgeschoben worden.

¹³³ Wie die Kläger vortragen, ist bis zur Annahme und Umsetzung der Kommissionsvorschläge zur Entfernung von SRM aus der Nahrungs- und Futtermittelkette viel Zeit verstrichen.

¹³⁴ Die Gemeinschaftsorgane hatten jedoch schon vor dem Erlass der Entscheidung 97/534 Maßnahmen in diesem Bereich erlassen. So war mit der Entscheidung 90/200 die Versendung von Material wie Gehirn, Rückenmark, Thymusdrüse, Mandeln, Milz und Gedärmen von Rindern, die bei der Schlachtung älter als sechs Monate waren, aus dem Vereinigten Königreich verboten worden. Außerdem sind

die oben angeführten Vorschriften zu berücksichtigen, die die Gemeinschaftsorgane im Hinblick auf die Verfütterung von Fleisch- und Knochenmehl an Wiederkäuer und die Behandlung von tierischen Abfällen erlassen haben.

- 135 Darüber hinaus hatten mehrere Mitgliedstaaten bereits vor dem Inkrafttreten der Entscheidung 2000/418, mit der die Verwendung von SRM schließlich für die gesamte Gemeinschaft geregelt wurde, nationale Vorschriften zur Entfernung von SRM aus der Nahrungs- und Futtermittelkette erlassen. Dabei handelte es sich u. a. um das Königreich Belgien, die Französische Republik, Irland, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Portugiesische Republik und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland. Das Königreich Spanien und die Italienische Republik schlossen SRM von Tieren aus Ländern mit BSE-Inzidenz aus.
- 136 Das Königreich Spanien verbot am 4. Juli 1996 die Einfuhr von bestimmten Organen und Risikomaterial von Rindern aus Frankreich, Irland, Portugal und der Schweiz und ordnete die Beseitigung von in Spanien geschlachteten Rindern an, die aus diesen Ländern stammten. Zu den von diesem Verbot erfassten Erzeugnissen gehörten Gehirn, Rückenmark, Augen, Thymusdrüse, Mandeln, Milz und Gedärme. Am 9. Oktober 1996 wurde diese Maßnahme auf bestimmte Organe von Schafen und Ziegen aus den genannten Ländern und aus dem Vereinigten Königreich, das aufgrund der in der Entscheidung 96/239 vorgesehenen Maßnahmen nicht in die ursprüngliche Liste aufgenommen worden war, ausgedehnt.
- 137 Es ist daher festzustellen, dass die Verzögerung, die die Kläger den Gemeinschaftsorganen hinsichtlich des Verbots von SRM für die gesamte Gemeinschaft vorwerfen, nicht als eine für das Auftreten von BSE in Spanien im Jahr 2000 entscheidende Ursache angesehen werden kann. Es ist nicht erwiesen, dass BSE, selbst wenn die Organe die Maßnahmen, die sie später erlassen haben, früher erlassen hätten, nicht trotzdem in Spanien aufgetreten wäre.

3. Zum Vorwurf der verfrühten Aufhebung des über Rinder, Rindfleisch und Fleisch- und Knochenmehl aus dem Vereinigten Königreich verhängten Embargos

138 Die Kläger machen geltend, dass das mit der Entscheidung 96/239 über britische Rinder und Rindererzeugnisse sowie britisches Tiermehl verhängte Embargo erforderlich und geeignet gewesen sei, um die Ausbreitung von BSE zu verhindern. Die beklagten Organe hätten dieses Embargo zu Unrecht und verfrüht sofort gelockert. So sei mit der Entscheidung 96/362 zunächst das Verbot der Versendung von Erzeugnissen wie z. B. Sperma, Gelatine und Talg aufgehoben worden. Dann sei mit der Entscheidung 98/256 mit Wirkung vom 1. Juni 1998 das Verbot der Ausfuhr von Rindern, Fleisch und Tiermehl aus dem Vereinigten Königreich aufgehoben worden. Der Erlass der Entscheidung 98/692 sei schließlich der letzte Schritt in diesem Prozess der schrittweisen Aufhebung des gegen das Vereinigte Königreich verhängten Embargos gewesen. Die Ausbreitung der Seuche in Spanien Ende 2000 sei unmittelbar auf diese verfrühte Aufhebung des Embargos, insbesondere auf den Erlass der Entscheidung 98/256 zurückzuführen.

139 Es ist daran zu erinnern, dass die Kommission am 27. März 1996 die Entscheidung 96/239 erlassen hat, mit der die Versendung von lebenden Rindern, Rindfleisch und daraus gewonnenen Erzeugnissen, Rindersamen und Rinderembryonen sowie Fleisch- und Knochenmehl, das von Säugetieren stammt, aus dem Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs nach den anderen Mitgliedstaaten und nach Drittländern vorläufig untersagt wurde. Dieses Embargo war durch die Unsicherheit hinsichtlich der Gefahr einer Übertragbarkeit von BSE auf den Menschen begründet, die bei den Verbrauchern erhebliche Besorgnis hervorgerufen hatte, und auf die Entscheidung von mehreren Mitgliedstaaten und Drittländern, die Einfuhr von lebenden Rindern und von Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich zu untersagen, hin beschlossen worden.

140 Später wurde, wie die Kläger vortragen, mit der Entscheidung 96/362 das Verbot der Ausfuhr von Rindersamen und anderen Erzeugnissen wie Gelatine, Dikalziumphosphat, Aminosäuren und Peptiden, Talg und Talgerzeugnisse und -derivate aus dem Vereinigten Königreich aufgehoben, unter der Voraussetzung, dass sie in amtstierärztlich überwachten Einrichtungen nach den im Anhang der Entscheidung

beschriebenen Methoden erzeugt worden waren. Wie in den Begründungserwägungen der Entscheidung ausgeführt, hatte die Kommission zuvor die zuständigen wissenschaftlichen Ausschüsse angehört, um sich zu vergewissern, dass diese Erzeugnisse für die Tiergesundheit unbedenklich waren. Die Kläger haben jedoch weder ihre Behauptungen belegt noch erläutert, inwiefern sich die Versendung dieser Erzeugnisse aus dem Vereinigten Königreich auf das Auftreten von BSE in Spanien auswirken konnte.

- 141 Zum Erlass der Entscheidung 98/256, mit der die Entscheidung 96/239 aufgehoben wurde, ist zunächst festzustellen, dass damit entgegen dem Vorbringen der Kläger weder die Beschränkungen der Versendung von Rindern, Tiermehl und Fleisch aus dem Vereinigten Königreich aufgehoben noch Änderungen an den jeweiligen Kontrollbefugnissen der Behörden des Vereinigten Königreichs und der beklagten Organe vorgenommen wurden. Mit dieser Entscheidung wurde lediglich das Verbot der Ausfuhr von frischem entbeintem Fleisch, Hackfleisch/Faschiertem, Fleischzubereitungen und Fleischerzeugnissen von Tieren, die in Nordirland geboren und aufgezogen worden waren, aus BSE-freien Herden stammten und dort in ausschließlich diesem Zweck vorbehaltenen Schlachthöfen geschlachtet wurden, gelockert. Abgesehen von dieser sehr beschränkten Ausnahme wurde mit der Entscheidung 98/256 das Verbot aufrechterhalten, lebende Tiere und Rinderembryonen, von Säugetieren gewonnenes Fleischmehl, Knochenmehl und Fleisch- und Knochenmehl sowie von im Vereinigten Königreich geschlachteten Rindern stammendes Fleisch und Erzeugnisse, die in die Nahrungs- und Futtermittelkette gelangen könnten, aus dem Vereinigten Königreich auszuführen. Außerdem wurde in Nordirland erzeugtes Fleisch- und Knochenmehl von dieser partiellen Ausnahme vom Verbot der Ausfuhr von Erzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich ausgenommen (vgl. Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c der Entscheidung 98/256 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ii der Richtlinie 77/99/EWG des Rates vom 21. Dezember 1976 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Fleischerzeugnissen [ABl. L 26, S. 85]).

- 142 Daraus folgt, dass die mit der Entscheidung 98/256 eingeführten Maßnahmen nicht zum Auftreten der BSE-Fälle in Spanien führen konnten, da weder Fleisch- und Knochenmehl noch lebende Rinder aus dem Vereinigten Königreich versandt werden durften. Insbesondere konnte die mit der Entscheidung 98/256 eröffnete Möglichkeit, frisches entbeintes Fleisch, Hackfleisch/Faschiertes und aus Fleisch gewonnene Erzeugnisse aus Nordirland zu vermarkten, nicht die Ursache für das

Auftreten von BSE im spanischen Viehbestand sein, weil diese Erzeugnisse vor allem für den menschlichen Verzehr bestimmt sind und nicht an Wiederkäuer verfüttert werden.

143 Was schließlich die Entscheidung 98/692 betrifft, so ist daran zu erinnern, dass mit ihr das Verbot der Ausfuhr aus dem Vereinigten Königreich von frischem entbeintem Fleisch, Hackfleisch/Faschiertem und Fleischzubereitungen, Fleischerzeugnissen und Futtermitteln für fleischfressende Haustiere, die von Rindern gewonnen wurden, die im Vereinigten Königreich geboren und aufgezogen und im Vereinigten Königreich in Schlachthöfen geschlachtet wurden, die nicht zur Schlachtung von nicht freigegebenen Tieren genutzt werden, gelockert wurde. In Anbetracht der Art der Erzeugnisse, deren Versendung zugelassen wurde, war jedoch auch die mit dieser Entscheidung vorgenommene Lockerung des Embargos nicht geeignet, zu einer Verbreitung von BSE außerhalb des Vereinigten Königreichs zu führen. Ferner beträgt die durchschnittliche Inkubationszeit bei BSE vier bis fünf Jahre. Die Kläger bestreiten dies nicht, weisen aber darauf hin, dass die Mindestinkubationszeit bei dieser Krankheit 22 Monate beträgt. Selbst wenn man von diesem Mindestzeitraum ausgeht, bleibt freilich festzuhalten, dass die Teilaufhebung des Embargos nicht die Ursache für das Auftreten von BSE im spanischen Bestand im November 2000 sein konnte, da der Zeitpunkt, zu dem die mit der Entscheidung 98/692 zugelassenen Versendungen aufgenommen werden durften, auf den 1. August 1999 festgesetzt worden war.

144 Nach alledem ist festzustellen, dass die Rechtsverstöße, die die Kläger den beklagten Organen im Zusammenhang mit der schrittweisen Aufhebung des 1996 über die Erzeugnisse aus dem Vereinigten Königreich verhängten Embargos vorwerfen, nicht als eine für das Auftreten von BSE in Spanien entscheidende Ursache angesehen werden können.

4. Zum gerügten Verstoß der beklagten Organe gegen ihre Aufsichts- und Kontrollpflichten im Bereich der Gesundheit von Mensch und Tier

145 Außer den in den vorangehenden Abschnitten geprüften Rechtsverstößen beanstanden die Kläger das Handeln der beklagten Organe im Zeitraum von 1990 bis

2000 allgemein, weil diese gegen ihre Aufsichts- und Kontrollpflichten verstoßen hätten. Insbesondere hätten sie Artikel 152 Absatz 4 Buchstaben b und c EG — wonach Maßnahmen in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz sowie Fördermaßnahmen ergriffen werden können, um ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen — nicht durchgeführt, die in den Richtlinien 89/662 und 90/425 vorgesehenen Schutzmaßnahmen nicht ergriffen und die Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften durch die Behörden der Mitgliedstaaten, vor allem des Vereinigten Königreichs, nicht kontrolliert.

146 Es ist jedoch festzustellen, dass die Kläger nicht genau angegeben haben, welche anderen Handlungen und Unterlassungen als die vorstehend geprüften ein rechtswidriges Verhalten der beklagten Organe darstellen sollen. Erst recht haben sie ihr Vorbringen zur Frage, welcher ursächliche Zusammenhang zwischen diesen Unregelmäßigkeiten und dem Auftreten von BSE in Spanien im Jahr 2000 konkret bestehen soll, nicht belegt.

147 So verweisen die Kläger lediglich auf den Bericht des Untersuchungsausschusses, der bestätigen soll, dass der Rat und die Kommission für die durch die Verbreitung von BSE in den Mitgliedstaaten ausgelöste Krise verantwortlich seien. Dieser Bericht stellt in der Tat fest, dass es zwischen 1990 und 1994 Missstände bei der Bewältigung der BSE-Krise durch die beklagten Organe gab, und weist diesen insoweit Verantwortlichkeiten zu. Dem Rat wird vor allem seine Untätigkeit während dieser Zeit zur Last gelegt. Der Kommission wirft der Untersuchungsausschuss insbesondere vor, der Verwaltung des Marktes Vorrang vor der öffentlichen Gesundheit gegeben zu haben, die tierärztlichen Kontrollen im Vereinigten Königreich zwischen Juni 1990 und Mai 1994 ausgesetzt zu haben, versucht zu haben, das Problem herunterzuspielen, indem sogar eine Desinformationspolitik verfolgt wurde, und das Problem des Fleisch- und Knochenmehls verspätet und nicht wirksam geregelt zu haben. Der Bericht weist auch auf Defizite bei der Arbeit und der Koordination der Dienststellen der Kommission hin. Schließlich wird die Arbeit des WVA und des Ständigen Veterinärausschusses beanstandet.

- 148 Allerdings trägt nach dem Bericht des Untersuchungsausschusses die größte Verantwortung für die BSE-Krise die Regierung des Vereinigten Königreichs, die die Änderung des Verfahrens zur Herstellung von Fleisch- und Knochenmehl zugelassen habe, die die Ursache für die Verseuchung des englischen Viehbestands gewesen sei, und nach 1988 weder die Wirksamkeit des Verbots, dieses Tiermehl an Wiederkäuer zu verfüttern, noch später die korrekte Anwendung der veterinärrechtlichen Gemeinschaftsregelung über BSE sichergestellt habe. Der Bericht übt auch heftige Kritik an den Herstellern von Tiermehl und den Verarbeitern von tierischen Abfällen im Vereinigten Königreich, die ein mangelhaftes Produkt hergestellt und die Kontaminierungsgefahr ignoriert hätten.
- 149 Der Bericht des Untersuchungsausschusses wurde im Lauf des Jahres 1996 verfasst und im Februar 1997 angenommen, d. h. fast vier Jahre vor dem Auftreten von BSE in Spanien. Entgegen dem Vorbringen der Kläger sind die Schlussfolgerungen des Berichts jedoch nicht ohne weiteres auf den hier vorliegenden Sachverhalt zu übertragen. So tragen die Kläger zwar vor, die beklagten Organe seien bis zum Jahr 2000 nicht den Empfehlungen des Berichts gefolgt, doch hat der Nichtständige Ausschuss des Parlaments für die Weiterbehandlung der Empfehlungen zu BSE in einem Bericht vom 14. November 1997 festgestellt, dass die Kommission die meisten Empfehlungen des BSE-Untersuchungsausschusses ganz oder teilweise umgesetzt oder sich zu einer Umsetzung innerhalb bestimmter Fristen verpflichtet habe.
- 150 Das Gericht ist daher der Ansicht, dass die Berufung auf die Schlussfolgerungen dieses Berichts nicht genügt, um für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens zu belegen, dass zwischen den den beklagten Organen vorgeworfenen Handlungen und Unterlassungen und dem Auftreten von BSE in Spanien im Jahr 2000 ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht.
- 151 Was das Vorbringen der Kläger betrifft, die beklagten Organe hätten die Einhaltung der veterinärrechtlichen Gemeinschaftsvorschriften unzureichend kontrolliert, so kann dies nach Auffassung des Gerichts, selbst wenn es bewiesen wäre, nicht als eine

für das Auftreten von BSE in Spanien entscheidende Ursache angesehen werden. Denn die wirksame Kontrolle der Anwendung der veterinärrechtlichen Gemeinschaftsvorschriften obliegt hauptsächlich den Mitgliedstaaten. Was insbesondere die veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel angeht, so ergibt sich aus den Richtlinien 89/662 und 90/425, dass für diese Kontrollen in erster Linie die Behörden des Versandmitgliedstaats und in zweiter Linie die des Bestimmungsstaats zuständig sind. So ist es Sache der Behörden des Versandmitgliedstaats, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Beteiligten die veterinärrechtlichen Anforderungen auf allen Stufen der Erzeugung, Lagerung, Vermarktung und Beförderung der Erzeugnisse einhalten (Artikel 4 der Richtlinie 89/662, Artikel 4 der Richtlinie 90/425). Die Mitgliedstaaten müssen ferner, wenn in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet Zoonosen oder Krankheiten auftreten, die eine Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen können, unverzüglich die von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Gegenmaßnahmen und vorbeugenden Maßnahmen treffen und sonstige ihnen angemessen erscheinende Maßnahmen festlegen (Artikel 9 Absatz 1 Unterabsätze 1 und 2 der Richtlinie 89/662, Artikel 10 Absatz 1 Unterabsätze 1 und 2 der Richtlinie 90/425). Bei Vorliegen schwerwiegender Gründe betreffend den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier kann der Bestimmungsmitgliedstaat außerdem vorsorgliche Maßnahmen treffen, solange Maßnahmen der Gemeinschaft noch ausstehen (Artikel 9 Absatz 1 Unterabsätze 3 und 4 der Richtlinie 89/662, Artikel 10 Absatz 1 Unterabsätze 3 und 4 der Richtlinie 90/425).

152 Darüber hinaus ist nach Ansicht des Gerichts nicht erwiesen, dass diese Krankheit, selbst wenn die beklagten Organe strengere Maßnahmen, darunter die, deren Nichterlass die Kläger rügen, erlassen hätten oder früher erlassen hätten, den spanischen Viehbestand nicht trotzdem getroffen hätte. Insbesondere ergibt sich aus den Akten, dass die Gemeinschaftsvorschriften sowohl von den nationalen Behörden als auch von den Wirtschaftsteilnehmern häufig ignoriert wurden. Deren Handlungen und Unterlassungen verhindern daher, dass der unmittelbare Kausalzusammenhang festgestellt werden kann, der zwischen den behaupteten Rechtsverstößen der Gemeinschaftsorgane und den hier geltend gemachten Schäden bestehen muss.

153 Nach dem Sonderbericht Nr. 14/2001 des Rechnungshofes ergaben die seit 1996 vom LVA durchgeführten Kontrollen, dass sich die meisten Mitgliedstaaten

(darunter das Königreich Spanien) nicht energisch genug um eine angemessene Umsetzung der BSE-Maßnahmen auf ihrem Hoheitsgebiet bemüht haben. Dem Rechnungshof zufolge muss die zweite BSE-Krise des Jahres 2000 im Kontext der unzulänglichen Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften durch die Mitgliedstaaten gesehen werden, die insbesondere unzureichende Überwachungsmaßnahmen angewandt und sich nicht an das Verbot der Verfütterung von Fleisch- und Knochenmehl an Wiederkäuer gehalten sowie den Handel mit Tiermehl und Futtermitteln nicht ausreichend kontrolliert hätten. Diese unzulängliche Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften durch die Mitgliedstaaten hat zweifellos dazu beigetragen, dass BSE nicht getilgt und außerdem in andere Mitgliedstaaten eingeschleppt wurde.

- 154 Schließlich ist auch die Verantwortung bestimmter privater Wirtschaftsteilnehmer für die Verbreitung der Krankheit zu berücksichtigen. So stellt der Sonderbericht Nr. 14/2001 des Rechnungshofes fest, dass die Futtermittelindustrie bei der Umsetzung der BSE-Vorschriften der Gemeinschaft nicht energisch genug vorgegangen ist, insbesondere hinsichtlich des Verbots der Verwendung von Tiermehl und der Etikettierungspflichten.
- 155 Demnach ist nicht erwiesen, dass die behaupteten Verstöße der Kommission und des Rates gegen ihre Aufsichts- und Kontrollpflichten im Bereich der öffentlichen Gesundheit für das Auftreten von BSE in Spanien entscheidend waren.

5. Ergebnis

- 156 Nach alledem hält das Gericht es nicht für erwiesen, dass die als rechtswidrig gerügten Handlungen und Unterlassungen des Rates und der Kommission als sichere und unmittelbare Ursache für das Auftreten von BSE in Spanien im Jahr

2000 und dem damit verbundenen Rückgang des Rindfleischverbrauchs und der Preise für Rindfleisch in diesem Land angesehen werden können, der zu den von den Klägern im vorliegenden Verfahren geltend gemachten Schäden geführt hat. Darüber hinaus ist nicht erwiesen, dass diese Krankheit, selbst wenn die beklagten Organe die Maßnahmen, deren Nichterlass die Kläger rügen, erlassen hätten oder früher erlassen hätten, den spanischen Viehbestand nicht trotzdem getroffen hätte.

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

158 Die Klage ist daher als unbegründet abzuweisen, ohne dass über das Vorliegen der anderen Voraussetzungen einer außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft, nämlich die Rechtswidrigkeit des den beklagten Organen vorgeworfenen Verhaltens und den Schadenseintritt, zu entscheiden wäre.

Kosten

159 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kläger unterlegen sind, haben sie ihre eigenen Kosten sowie gemäß dem Antrag der Kommission und des Rates deren Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird in Bezug auf die Unió de Pagesos und die Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos als unzulässig abgewiesen.**
- 2. Im Übrigen wird die Klage als unbegründet abgewiesen.**
- 3. Die Kläger tragen ihre eigenen Kosten und die Kosten des Rates und der Kommission.**

García-Valdecasas

Cooke

Labucka

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Dezember 2006.

Der Kanzler

Der Präsident

E. Coulon

J. D. Cooke

Inhaltsverzeichnis

Sachverhalt	II - 4863
Verfahren und Anträge der Parteien	II - 4872
Zur Zulässigkeit	II - 4874
Zum ersten Unzulässigkeitsgrund: Formmängel bei den Angaben zu den Klägern ...	II - 4874
Vorbringen der Parteien	II - 4874
Würdigung durch das Gericht	II - 4876
Zum zweiten Unzulässigkeitsgrund: Ungenaue Angabe der tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die die Klage gestützt wird	II - 4877
Vorbringen der Parteien	II - 4877
Würdigung durch das Gericht	II - 4878
Zum dritten Unzulässigkeitsgrund: Fehlende Klagebefugnis der Unió de Pagesos und der COAG	II - 4879
Zur Begründetheit	II - 4881
Vorbringen der Parteien	II - 4881
1. Zum Vorliegen eines rechtswidrigen Verhaltens des Rates und der Kommission	II - 4882
— Zum Verstoß gegen die Gemeinschaftsvorschriften über den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier	II - 4883
— Zum Verstoß gegen die Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung, des Vertrauensschutzes und der Vorsorge	II - 4890
2. Zum Vorliegen eines Schadens	II - 4892
3. Zum Vorliegen eines Kausalzusammenhangs	II - 4894
	II - 4921

Würdigung durch das Gericht	II - 4898
1. Zur behaupteten Verspätung beim Verbot der Verwendung von Fleisch- und Knochenmehl und bei der Festlegung geeigneter Verfahren zur Verarbeitung tierischer Abfälle	II - 4902
— Das Handeln der beklagten Organe vor Juni 1994	II - 4903
— Das Handeln der Gemeinschaftsorgane zwischen Juni 1994 und Dezember 2000	II - 4906
— Ergebnis	II - 4909
2. Zur behaupteten Verspätung beim Verbot der Verwendung von SRM	II - 4910
3. Zum Vorwurf der verfrühten Aufhebung des über Rinder, Rindfleisch und Fleisch- und Knochenmehl aus dem Vereinigten Königreich verhängten Embargos	II - 4912
4. Zum gerügten Verstoß der beklagten Organe gegen ihre Aufsichts- und Kontrollpflichten im Bereich der Gesundheit von Mensch und Tier	II - 4914
5. Ergebnis	II - 4918
Kosten	II - 4919