

ABAD PÉREZ ÉS TÁRSAI KONTRA TANÁCS ÉS BIZOTTSÁG

AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2006. december 13.\*

A T-304/01. sz. ügyben,

**Julia Abad Pérez** (lakóhelye: El Barraco [Spanyolország]) és 481 más felperes,  
akiknek neve a jelen ítélet mellékletében szerepel,

a **Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos** (székhelye:  
Madrid [Spanyolország])

és

az **Unió de Pagesos** (székhelye: Barcelona [Spanyolország])

(képviselik őket: M. Roca Junyent, J. Roca Sagarra, Pons de Vall Alomar és  
E. Sagarra Trias ügyvédek)

felpereseknek

\* Az eljárás nyelve: spanyol.

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik kezdetben: J. Carbery és F. Florindo Gijón, később: F. Florindo Gijón és M. Balta, meghatalmazotti minőségben)

és

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: G. Berscheid és S. Pardo Quintillán, meghatalmazotti minőségben, segítők: J. Guerra Fernández ügyvéd)

alperesek ellen

az EK 235. cikk és az EK 288. cikk második bekezdése alapján benyújtott kártérítés iránti kérelem tárgyában, amely a felpereseket a Tanács és a Bizottság jogi aktusai és mulasztásai miatt azt követően ért állítólagos károk megtérítésére irányul, hogy a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalma Spanyolországban megjelent,

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK  
ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁGA (első tanács),

tagjai: R. García-Valdecasas elnök, J. D. Cooke és I. Labucka bírák,

hivatalvezető: J. Palacio González főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2006. február 15-i tárgyalásra,

meghozta a következő

### **Ítéletet**

#### **A jogvita alapját képező tényállás**

- 1 A 482 felperes spanyol tenyésztőt – úgymint hivatásos tenyésztőket, a tenyésztési ágazathoz tartozó vállalkozásokat és a szarvasmarha-ágazathoz tartozó különféle vállalkozásokat tömörítő mezőgazdasági szövetkezeteket – két spanyol jog szerint alapított mezőgazdasági szakmai szervezet, az Unió de Pagesos és a Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (a továbbiakban: COAG) támogatja.
- 2 A szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalma (a továbbiakban: BSE), amelyet „kergemarha-kórnak” is neveznek, a fertőző szivacsos agyvelőbántalmak elnevezésű betegségcsoporthoz tartozik, amely a központi idegrendszer degenerációjával jár, és amely esetében a mikroszkópos vizsgálat az agysejtek szivacsos elváltozását mutatja. A BSE oka valószínűleg az, hogy megváltoztatták a „surlókórnak” nevezett betegségben szenvedő juhokból származó fehérjéket tartalmazó szarvasmarha-takarmány előállítási technológiáját. A betegség terjedését főként a hús- és

csontlisztból készült, nem hatástalanított fertőző kórokozót tartalmazó takarmány feletetése, valamint kisebb mértékben az anyaállat általi terjesztés váltotta ki. A betegséget több éves lappangási idő jellemzi.

- 3 A BSE-t első ízben Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságában mutatták ki 1986-ban. A Számvevőszék BSE-ről szóló, 2001. szeptember 13-i 14/2001. sz. különjelentése (HL C 324., 1. o.) szerint 2001. május 31-ig csaknem 180 000 BSE-esetet számláltak össze ezen ország állatállományában, míg 1738 esetet erősítettek meg az Európai Unió többi részében. Az Egyesült Királyságban az esetek száma 1992-ben érte el a legmagasabb szintet, majd ezt követően csökkent, míg az Európai Unió többi részében 1996 óta növekedett a BSE-esetek száma.
- 4 Az Egyesült Királyság 1988 júliusában egyrészt úgy határozott, hogy megtiltja a kérődző eredetű fehérjét tartalmazó, kérődzőknek szánt takarmány értékesítését, másrészt úgy határozott, hogy megtiltja a tenyésztőknek, hogy a kérődzőket ilyen takarmánnyal etessék (a később módosított 1988. évi Bovine Spongiform Encephalopathy Orderben [SI 1988/1039] szereplő „Ruminant Feed Ban” [kérődzők takarmányozási tilalma]).
- 5 A közösségi intézmények is hoztak rendelkezéseket a BSE elleni küzdelem jegyében 1989 júliusától kezdődően. Az intézkedések többségét a belső piac megvalósításának céljával a Közösségen belüli kereskedelemben alkalmazható állat-egészségügyi ellenőrzésekről szóló, 1989. december 11-i 89/662/EGK tanácsi irányelv (HL L 395., 13. o.; magyar nyelvű kiadás 3. fejezet, 9. kötet, 214. o.), valamint az egyes élőállatok és állati termékek Közösségen belüli kereskedelmében a belső piac megvalósításának céljával alkalmazandó állat-egészségügyi és tenyésztéstechnikai ellenőrzésekről szóló, 1990. június 26-i 90/425/EGK tanács irányelv (HL L 224., 29. o.; magyar nyelvű kiadás 3. fejezet, 10. kötet, 138. o.) alapján fogadták el, amelyek közegészségügyi és állat-egészségügyi kockázat esetén védőintézkedések meghozatalát teszik lehetővé a Bizottság számára.

6 Így a Nagy-Britanniában a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalmával szemben teendő bizonyos védekezési intézkedésekről szóló, 1989. július 28-i 89/469/EGK bizottsági határozat (HL L 225., 51. o.) számos korlátozást vezetett be az 1988 július hónapját megelőzően az Egyesült Királyságban született szarvasmarhák közösségen belüli kereskedelmében. E határozatot módosította az 1990. február 7-i 90/59/EGK bizottság határozat (HL L 41., 23. o.), amely valamennyi hat hónaposnál idősebb szarvasmarha Egyesült Királyságból történő kivitelére kiterjesztette a tilalmat. A szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalma (BSE) tekintetében egyes szövetekre és szervekre vonatkozóan kiegészítő követelmények megállapításáról szóló 89/469 és 90/200/EGK határozat módosításáról szóló, 1990. június 8-i 90/261/EGK bizottsági határozat (HL L 146., 29. o.) megállapította, hogy e tilalom betartását úgy kell biztosítani, hogy az állatok azonosíthatósága érdekében az állatokat külön jelzéssel kell ellátni és számítógépes nyilvántartási rendszert kell alkalmazni. Ezen túlmenően az 1990. március 6-i 90/134/EGK bizottsági határozat (HL L 76., 23. o.) a BSE-t felvette az állatbetegségek Közösségen belüli bejelentéséről szóló, 1982. december 21-i 82/894/EGK tanácsi irányelv (HL L 378., 58. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 5. kötet, 191. o.) alapján bejelentési kötelezettség alá tartozó betegségek jegyzékébe, és előírta az újonnan megállapított BSE gócpontok heti egyszeri bejelentési kötelezettségét.

7 A szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalma (BSE) tekintetében egyes szövetekre és szervekre vonatkozóan kiegészítő követelmények megállapításáról szóló, 1990. április 9-i 90/200/EGK bizottsági határozat (HL L 105., 24. o.) számos intézkedést vezetett be azzal a céllal, hogy korlátozza az Egyesült Királyság és a többi tagállam között a szarvasmarhafélékből, különösen a vágáskor hat hónaposnál idősebb szarvasmarhából származó egyes szövetekre és szervekre – agy- és gerincvelőre, mandulákra, borjúmirigyre, lépre és belekre – vonatkozó közösségen belüli kereskedelmet. Megtiltották a nem emberi fogyasztásra szánt egyéb szövetek és szervek szállítását is, és előírták, hogy elkülönítetten kell levágni minden olyan szarvasmarhát, amely esetében klinikai tünetek alapján BSE gyanúja áll fenn, és annak agyvelejét a betegség megállapítása céljából meg kell vizsgálni. Arra az esetre, ha a BSE megerősítést nyert, a határozat kötelezően előírta az állat hasított testének és belsősegeinek megsemmisítését. Az Egyesült Királyságban a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalmára (BSE) vonatkozó, a szarvasmarha-embriókat érintő egyes védőintézkedésekről szóló, 1992. május 14-i 92/290/EGK bizottsági határozat (HL L 152., 37. o.) minden tagállamot arra kötelez, hogy ügyeljen arra, hogy ne szállítsanak a többi tagállamba olyan szarvasmarhafélék nőtényeiből származó embriókat, amelyeknél megállapították vagy gyanítják a BSE fennállását. Az Egyesült

Királyság vonatkozásában e határozat megtiltotta az 1988. július 18-a előtt született állatokból származó embriók kivitelét, és előírta a donorállatok azonosításához szükséges intézkedések elfogadását.

- 8 A szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalmára és az emlősökből nyert fehérjéket tartalmazó takarmányokra vonatkozó védekezési intézkedésekről szóló, 1994. június 27-i 94/381/EK bizottsági határozat (HL L 172., 23. o.) teljesen megtiltotta az emlősökből származó fehérjék felhasználását a kérődzők takarmányozásában; azokat a tagállamokat azonban, amelyek képesek olyan rendszert bevezetni, amely lehetővé teszi a kérődzőkből és a nem kérődzőkből nyert állati fehérjék megkülönböztetését, a Bizottság felhatalmazhatja, hogy engedélyezze a kérődzőknek a többi emlősállatfajból nyert fehérjével történő takarmányozását. A szivacsos agyvelőbántalom kórokozójának inaktíválása tekintetében a kérődző eredetű állati hulladékok feldolgozásánál alkalmazandó alternatív hőkezelő rendszer engedélyezéséről szóló, 1994. június 27-i 94/382/EK bizottsági határozat (HL L 172., 25. o.) megállapította azon állati eredetű hulladékok feldolgozási eljárásait, amelyeket azért nem lehetett a kérődzők takarmányozására felhasználni, mert esetükben eredménytelen volt a BSE fertőző kórokozójának hatástalanítása, továbbá a határozat felsorolta azokat a termékeket, amelyek esetében úgy tűnt, hogy nem áll fenn a betegség terjedésének kockázata, ezért azokat – a zselatint, bőrt, gyógyszeripari felhasználásra szánt mirigyeket és szerveket, vért és vérkészítményeket, tejet, sertés- és sovány zsírt, valamint a belet – kizárta e rendelkezések hatálya alól.
- 9 A szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalmára vonatkozó egyes védőintézkedésekről, valamint a 89/469/EGK és 90/200/EGK határozatok hatályon kívül helyezéséről szóló, 1994. július 27-i bizottsági határozat (HL L 194., 96. o.) kettőről hat évre emelte azt az időszakot, amely alatt abban a gazdaságban, ahol a szarvasmarhákat tenyésztik, egyetlen BSE-esetnek sem szabad előfordulnia ahhoz, hogy az Egyesült Királyságból ki lehessen vinni a többi tagállamba az ezen állatokból származó friss húst. E határozat megtiltotta a 94/382 határozat hatálya alá tartozó, 1995. január 1-je előtt gyártott valamennyi anyag és termék kivitelét is az Egyesült Királyságból.

- 10 A Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (Agyvelőbántalommal Foglalkozó Tanácsadó Bizottság, a továbbiakban: SEAC), független tudományos szervezet, amelynek feladata, hogy az Egyesült Királyság Kormányát a BSE-vel kapcsolatban tanácsokkal lássa el, 1996. március 20-án közleményt adott ki, amely az embert sújtó halálos idegbetegség, a Creutzfeldt-Jakob kór egyik változatának 10 esetéről tett említést, amelyet 42 évesnél fiatalabb személyeknél diagnosztizáltak, és megállapította, hogy „jóllehet nincs bizonyíték a közvetlen összefüggésre [...] jelenleg a legvalószínűbb magyarázat az, hogy ezek az esetek az 1989-ben bevezetett [egyes meghatározott szarvasmarha belsőségekre vonatkozó] tilalmat megelőzően – kapcsolatba kerültek a BSE-vel”.
- 11 Ugyanezen a napon az Egyesült Királyság földművelésügyi, halászati és élelmezésügyi minisztere elfogadta azt a határozatot, amely egyrésztől megtiltja az emlősökből származó hús- és csontliszt értékesítését és szállítását, valamint azok felhasználását a haszonállatok, beleértve a baromfit is, valamint a tenyésztett lovak és halak takarmányozásában, másrésztől megtiltja a 30 hónaposnál idősebb szarvasmarhák-ból származó hús emberi fogyasztásra történő értékesítését. Ugyenebben az időben a tagállamok egy része és harmadik országok olyan intézkedéseket fogadtak el, amelyek megtiltják az Egyesült Királyságból, – illetve egyes harmadik országok által elfogadott intézkedések esetében – az Európai Unióból származó szarvasmarha vagy marhahús behozatalát.
- 12 Az Európai Unió Állategészségügyi Tudományos Bizottsága (a továbbiakban: ÁTB) 1996. március 22-én megállapította, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján nem bizonyítható, hogy a BSE áterjedhet az emberre. Tekintettel azonban arra, hogy e veszély fennáll, az ÁTB azt javasolta, hogy a közösségen belüli kereskedelem tekintetében is vezessék be az engedélyezett létesítményekben a 30 hónaposnál idősebb szarvasmarhák hasított testének csontozására az Egyesült Királyságban hozott intézkedéseket, és javasolta, hogy a Közösség fogadjon el megfelelő intézkedéseket a hús- és csontliszt állati takarmányozásban történő felhasználási tilalmáról.
- 13 A Bizottság 1996. március 27-én elfogadta a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalma [BSE] elleni járványügyi intézkedésekről szóló, 96/239/EK határozatot (HL L 78., 47. o.), amely ideiglenesen megtiltotta az Egyesült Királyság területéről

valamennyi szarvasmarha és marhahús, vagy abból készült termék kiszállítását a többi tagállamba és harmadik országokba. E határozat különösen azt írta elő, hogy az Egyesült Királyság először is nem szállít a területéről élő szarvasmarhát, annak spermáit és embriót; másodsor nem szállít olyan húst, amely az Egyesült Királyságban levágott szarvasmarhaféléből származik; harmadszor olyan terméket, amely az Egyesült Királyságban levágott szarvasmarhaféléből származik, és az emberi táplálék- vagy állati takarmányláncba kerülhet, valamint nem szállít orvosi, kozmetikai vagy gyógyszeripari felhasználásra szánt termékeket, negyedszer nem szállít emlősökből származó hús- és csontlisztet. Az Egyesült Királyságnak két hetente jelentést kellett küldenie a Bizottság részére a BSE ellen hozott védőintézkedések alkalmazásáról. Miután a 96/239 határozatot az ott említett valamennyi szempont tekintetében felül kellett vizsgálni, az Egyesült Királyságot végül felhívták arra, hogy terjesszen elő új javaslatokat a BSE saját területén történő leküzdésére.

- 14 1996. április 26-án az ÁTB közleményt adott ki, miszerint a szarvasmarhasperma nem jelent veszélyt a BSE terjedésére nézve, illetve a betegség embriók általi átörökítésével foglalkozó tudományos vizsgálatok lezártaig elfogadhatónak ítélte a 92/290 határozattal hozott intézkedéseket, valamint meghatározta a zselatin és a faggyú kezelésére alkalmazandó gyártási eljárásokat. A Bizottság 1996. június 11-én kifejezetten e közlemény alapján elfogadta a 96/239 határozat módosításáról szóló 96/362/EK határozatot (HL L 139., 17. o.), amely feloldotta a szarvasmarhasperma és más termékek, közöttük a zselatin, a dikalcium-foszfát, az aminosavak és peptidek, a faggyú, a faggyútermékek és a faggyúból nyert termékek Egyesült Királyságból történő kivitelére vonatkozó tilalmat különösen a feltétellel, hogy azokat az e határozat mellékletében leírt módon állították elő a hatósági állatorvosi felügyelet alatt álló létesítményekben.
- 15 Spanyolország 1996. július 4-én megtiltotta egyes olyan fertőzésveszélyt jelentő szerveknek és anyagoknak a területére való belépését, amelyek Franciaországból, Írországból, Portugáliából és Svájcban származó szarvasmarhákból nyertek, és elrendelte az ezen országokból származó, Spanyolországban levágott szarvasmarhák szöveteinek megsemmisítését. Ezt az intézkedést 1996. október 9-én kiterjesztették a fent említett országokból és az Egyesült Királyságból származó juhok és kecskék egyes szerveire is, mivel ez utóbbi ország nem szerepelt az eredeti listán a 96/239 határozatban előírt intézkedések folytán.



- 16 A szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalma kórokozójának hatástalanítására tekintettel az állati hulladékok feldolgozására szolgáló alternatív hőkezelő rendszerek jóváhagyásáról szóló, 1996. július 18-i 96/449/EK bizottsági határozat (HL L 184., 43. o.) a fent hivatkozott 94/382 határozat helyébe lépett és 1997. április 1-jei hatállyal megállapította az állati hulladékok feldolgozásának minimális követelményeit. Az emlősöktől származó állati hulladék meghatározott fajtáinak kereskedelmére vonatkozó egyes védelmi intézkedésekről szóló, 1997. október 21-i 97/735/EK határozatával (HL L 294., 7. o.) a Bizottság megtiltotta az emlősökből származó olyan hús- és csontliszt szállítását a többi tagállamba és harmadik országokba, amelyet nem a 96/449 határozattal bevezetett rendszernek megfelelően állítottak elő.
- 17 Az Európai Parlament 1996. július 18-án ideiglenes vizsgáló bizottságot hozott létre a BSE ügyében. 1997. február 7-én e bizottság elfogadta a BSE-re vonatkozó közösségi jog állítólagos megsértéséről, valamint a közösségi jog alkalmazása során felmerült állítólagos hivatali visszasságokról szóló, a közösségi és a nemzeti bíróságok hatáskörét nem érintő jelentést (a továbbiakban: a vizsgáló bizottság jelentése). E jelentés arról tett említést, hogy a Bizottság, a Tanács, valamint az Egyesült Királyság hatóságai hanyagul kezelték a BSE-válságot és bírálta az állat- és közegészségügyi kérdésekkel foglalkozó közösségi bizottságok működését. A Parlament 1997. február 19-én olyan állásfoglalást fogadott el az ideiglenes vizsgáló bizottság megállapításairól, amely jóváhagyta az említett jelentést és felkérte a Bizottságot, a Tanácsot és a tagállamok kormányait, hogy fogadják el az ezen ajánlások végrehajtásához szükséges intézkedéseket.
- 18 A fertőző szivacsos agyvelőbántalommal kapcsolatos veszélyes anyagok használatának tilalmáról szóló, 1997. július 30-i 97/534/EK bizottsági határozat (HL L 216., 95. o.) megtiltotta a „különleges fertőzés veszélyt jelentő anyagnak” nevezett anyagok (a továbbiakban: SRM), azaz egyrészt a tizenkét hónaposnál idősebb szarvasmarhák, valamint a tizenkét hónaposnál idősebb juhok és kecskék, illetve az olyan előbb említett állatok esetében, amelyek egy állandó metszőfoga már áttörte a fogínyt, a koponya, beleértve az agyvelőt és a szemeket, illetve a mandulák és a gerincvelő felhasználását, másrészt a juhok és a kecskék lépének felhasználását. E határozat hatálybalépésétől kezdve az SRM mindennemű felhasználását, így például a szarvasmarha-, a juh- és a kecskefélék gerincoszlopának felhasználását is megtiltották arra a célra, hogy abból mechanikus úton húst nyerjenek. Ezen túlmenően a

tagállamok által a saját területükön levágott állatok tekintetében hozott kiegészítő intézkedések sérelme nélkül az SRM-et a megsemmisítés során külön kellett kezelni és el kellett égetni. E határozat hatálybalépésére előírt időpont kezdetben 1998. január 1-je volt, amelyet azután 2000. június 30-ára halasztottak. A Bizottság azonban 2000. június 29-én elfogadta a fertőző szivacsos agyvelőbántalmak tekintetében veszélyt jelentő anyagok felhasználásának szabályozásáról, valamint a 94/474/EK határozat módosításáról szóló 2000/418/EK határozatot (HL L 158., 76. o.), amely hatályon kívül helyezte a 97/534 határozatot, és annak helyébe lépett.

- 19 A Tanács 1998. március 16-án fogadta el a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalma elleni sürgős intézkedésekről, a 94/474/EK határozat módosításáról és a 96/239/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 98/256/EK tanácsi határozatot (HL L 113., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 22. kötet, 377. o.), amely enyhíti a szarvasmarhákból származó egyes hús és húskészítmények Észak-Írországból történő kivitelére vonatkozó tilalmat az exportképes állományokat igazoló rendszer (Export Certified Herds Scheme) feltételeinek megfelelően. E határozat többek között feloldotta az Észak-Írországból született és nevelt, igazoltan BSE-mentes állományból származó és Észak-Írországból kizárólag e célra használt vágóhidakon levágott szarvasmarhák csontozott húsára és húskészítményeire vonatkozó, a többi tagállamba irányuló szállítási tilalmat és a harmadik országokba irányuló kiviteli tilalmat. A húsokat a kizárólag ilyen vágóhidakról származó termékekre használt darabolóüzemekben kellett kicsontozni és ilyen hűtőkamrákban kellett tárolni Észak-Írországból. Ezt követően az 1998. május 29-i 98/351 bizottsági határozatban (HL L 157., 110. o.) 1998. június 1-jét határozták meg azon időpontként, amikor is megkezdődhet az Észak-Írországból történő szállítás.
- 20 A Bizottság 1998. november 25-én elfogadta a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalma elleni sürgős intézkedésekről szóló 98/692/EK határozatot (HL L 328., 28. o.), amely módosította a 98/256 határozatot és enyhítette az egyes termékek Egyesült Királyságból történő kivitelére vonatkozó tilalmat a dátumalapú kiviteli rendszer (Date-Based Export Scheme vagy DBES) keretében engedélyezett szállítás elve alapján. Ez különösen a következő termékeket érintette: friss hús, darált hús és húskészítmények, húsipari termékek és húsevő háziállatoknak szánt takarmány, amelyek az Egyesült Királyságban született és nevelt, és ott olyan vágóhidakon levágott szarvasmarhákból származnak, amelyeket nem használtak nem megfelelő

szarvasmarhák vágására. A szarvasmarhaféle akkor minősült megfelelőnek a DBES szempontjából, ha az Egyesült Királyságban született és nevelkedett, valamint ha a vágáskor teljesült néhány feltétel, különösen: az állatnak azonosíthatónak, az anyaállatnak és az állat származási állományának nyomonkövethetőnek kellett lennie; az állatnak ezen túlmenően 6 hónaposnál idősebbnek, de 30 hónaposnál fiatalabbnak kellett lennie; az állat anyjának az állat születését követően legalább 6 hónapig még élnie kellett úgy, hogy nem alakult ki benne a BSE és esetében nem is állt fenn annak a gyanúja, hogy e kórral megfertőződött. Ha a vágásra kijelölt állat nem teljesítette e követelményeket, a vágást automatikusan el kellett utasítani, abban az esetben pedig, ha a kivétel már megtörtént, a rendeltetési hely illetékes hatóságát kellett erről értesíteni. Ezen túlmenően a megfelelő állatokat olyan vágóhidakon kellett levágni, amelyeket nem használtak nem megfelelő szarvasmarhafélék vágására. Az e termékek szállításának kezdő időpontjaként 1999. augusztus 1-jét határozta meg az 1999. július 23-i 1999/514/EK bizottsági határozat (HL L 195., 42. o.).

- 21 A 2000/418 határozat véglegesen szabályozta az SRM-felhasználást, meghatározta azokat a szarvasmarhákból, juhokból és kecskékből származó anyagokat, amelyeket 2000. október 1-jétől olyan külön eljárás szerint kellett eltávolítani és megsemmisíteni, amelynek célja, hogy gátat vessen a BSE terjedésének. E határozat megtiltotta ezen állatok fejcsontjának és gerincoszlopának felhasználását bizonyos esetekben, valamint megtiltotta egyes vágási eljárások alkalmazását is.
- 22 2000 novemberre és decembere között számos BSE-eset fordult elő több tagállamban. 2000. november 22-én jelent meg a kergemarha-kór első esete Spanyolországban. 2001 novemberében Spanyolországban 73 diagnosztizált BSE esetet regisztráltak.
- 23 A Tanács 2000. december 4-én fogadta el a fertőző szivacsos agyvelőbántalmakkal szembeni egyes védőintézkedésekről és az állati fehérjének állati takarmányként történő felhasználásáról szóló 2000/766/EK határozatot (HL L 306., 32. o.), amely 2001. január 1-jén lépett hatályba, és arra kötelezi a tagállamokat, hogy tiltsák meg a feldolgozott állati fehérjék felhasználását az élelmiszer-előállítás céljából tartott,

hízalt vagy nevelt haszonállatok takarmányozásában. Továbbá a tagállamok kötelesek voltak megtiltani a haszonállatok takarmányozására szolgáló állati fehérjék forgalombahozatalát, kereskedelmét, és harmadik országokból történő behozatalát, illetve kivitelét harmadik országokba, valamint kötelesek voltak kivonni e fehérjéket a piacról, a forgalmazási csatornákból és a gazdaságokban lévő tárolólétesítményekből.

### **Az eljárás és a felek kérelmei**

- 24 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2001. december 7-én benyújtott keresetlevelükkel a felperesek megindították a jelen keresetet.
- 25 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2002. február 27-én érkezett külön beadványban a Bizottság elfogadhatatlansági kifogást emelt az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzatának 114. cikke alapján. Az Elsőfokú Bíróság (ötödik tanács) 2002. június 27-i végzésében úgy határozott, hogy az elfogadhatatlansági kifogásról az eljárást befejező határozatban dönt.
- 26 Az előadó bíró jelentése alapján az Elsőfokú Bíróság (első tanács) úgy határozott, hogy megnyitja a szóbeli szakaszt. Pervezető intézkedések keretében az Elsőfokú Bíróság számos kérdést intézett a Tanácshoz és a Bizottsághoz. Az alperesek e kérésnek az előírt határidőben eleget tettek.
- 27 A felek szóbeli előadásai és az Elsőfokú Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszaik meghallgatására a 2006. február 15-i nyilvános ülésen került sor.

28 A felperesek azt kérik, hogy az Elsőfokú Bíróság:

- nyilvánítsa a keresetet elfogadhatónak;
- állapítsa meg, hogy a Tanács és a Bizottság jogellenesen járt el, ennélfogva az EK 288. cikk alapján felelős azért, hogy az Európai Unió területén kiteljesedett a BSE-válság, következésképpen felelős a keresetlevélben megjelölt károkért;
- egyetemlegesen kötelezze a Tanácsot és a Bizottságot a felperesek által elszenvedett 19 438 372,69 EUR összegre becsült vagyoni kár, valamint az említett összeg 15%-ára becsült 2 915 755,80 EUR összegű nem vagyoni kár megtérítésére;
- kötelezze a Tanácsot és a Bizottságot a költségek viselésére.

29 A Tanács és a Bizottság azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

- nyilvánítsa a keresetet elfogadhatatlannak;
- a keresetet – mint megalapozatlant – utasítsa el;
- kötelezze a felpereseket a költségek viselésére.

## Az elfogadhatóságról

- 30 Az alperesek, a Tanács és a Bizottság, az elfogadhatatlanság tekintetében három jogalapot hoznak fel. Az első jogalap azon alapul, hogy a keresetlevél a felperesek azonosításával kapcsolatos alaki hibák miatt nem felel meg az eljárási szabályzat 44. cikke 1. §-a a) pontja és a 44. cikke 5. §-a előírásainak. A második jogalap azon alapul, hogy a keresetlevél nem felel meg az eljárási szabályzat 44. cikke 1. §-a c) pontja előírásainak amiatt, hogy hiányzik belőle a kereset alapjául szolgáló alapvető ténybeli és jogi elemek pontos meghatározása. A harmadik jogalap azon alapul, hogy az Unió de Pagesosnak és a COAG-nak nem fűződik érdeke az eljáráshoz.

*Az elfogadhatatlanságra vonatkozó első jogalapról, amely a felperesek azonosításának alaki hibáin alapul*

A felek érvei

- 31 A Bizottság elsősorban úgy foglal állást, hogy a keresetlevél nem jelöli meg a felperesek lakóhelyét, illetve székhelyét. Márpedig az eljárási szabályzat 44. cikke 1. §-ának a) pontja és 44. cikkének 6. §-a szerint e hiányosság lényeges alaki szabályok megsértését jelenti és nem pótolható.
- 32 A felperesek ezzel szemben azt hozzák fel, hogy a lakóhelyük, illetve székhelyük a keresetlevélhez külön mellékletként csatolt táblázatban szerepel. A lakóhely, illetve székhely meghatározása nem olyan lényeges feltétel, amely a kereset elfogadhatatlanságát vonná maga után, illetve az pótolható.

- 33 Az alperesek másodsorban előadják, hogy a keresetlevél nem határozza meg pontosan a felperesek között szereplő jogi személyeket. Ellentétben különösen azzal, amit az eljárási szabályzat 44. cikkének 5. §-a megkövetel, a felperes jogi személyek közül egyesek nem csatolták létesítő okiratukat, mások pedig nem szolgáltatottak bizonyítékot arra nézve, hogy az ügyvéd számára adott meghatalmazás erre felhatalmazott személy által, szabályszerűen lett kiállítva, végül a Tanács megjegyzi, hogy egyes felperesek nem adtak meghatalmazást a keresetlevelet megfogalmazó ügyvédek számára.
- 34 A felperesek arra hívják fel a figyelmet, hogy az eljárási szabályzat 44. cikke 5. §-a a) pontjának megfelelően a jogi személyek létesítő okiratának bemutatása jog szerinti létezésüknek csak az egyik lehetséges bizonyítási eszköze és más bizonyítási módok is megengedhetők. Márpedig a keresetlevélhez csatolt eredeti számlák, amelyekben szerepel minden egyes felperes azonosító adata, az adóazonosító-száma és lakóhelye, illetve székhelye, kellően bizonyítják, hogy léteznek a szóban forgó jogi személyek. A felperesek mindenesetre az elfogadhatatlansági kifogásra benyújtott észrevételükhöz mellékletben csatolták e jogi személyek alapító okiratának és alapszabályának hitelesített másolatát. Az egyes társaságok esetében a szabályszerűen adott meghatalmazás állítólagos hiányával kapcsolatban a felperesek előadják, hogy a meghatalmazást aláíró személyek felhatalmazása több esetben benne van az iratanyagban, mivel ez kitűnik az ezzel rendelkező társaságok alapító okiratából és szerződéséből. Azon társaságok esetében, ahol ez hiányzott, a felperesek az írásbeli szakasz során bemutatták az ügyvéd meghatalmazására jogosult személy felhatalmazását.
- 35 Harmadsorban a Bizottság úgy érvel, hogy a létesítő okiratok hiányában nem lehet megállapítani a felperesek között szereplő egyes jogi személyek társasági célját. Mindazonáltal az egyes jogi személy felperesek cégneve nem tükröz nyilvánvaló kapcsolatot a tényeztetési tevékenységgel. Márpedig a jelen ügyben nem fűződik érdeke az eljáráshoz azoknak a társaságoknak, amelyek nem végeznek marhalús előállítási vagy értékesítési tevékenységet.

- 36 A felperesek úgy érvelnek, hogy az eljárási szabályzat nem követeli meg a felperes társasági céljának megállapítását. Mindenesetre az kétségtelenül kitűnik a létesítő okiratukból, hogy minden jogi személy felperes mezőgazdasághoz kapcsolódó tevékenységet végez. Megítélésük szerint tehát a jelen keresetben igazolták az eljáráshoz fűződő érdeküket.

### Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

- 37 Elsősorban a felperesek lakóhelyének illetve székhelyének hiányára alapított kifogással kapcsolatban rögzíteni kell, hogy az eljárási szabályzat 44. cikke 1. §-ának a) pontja előírja, hogy a keresetlevélnek tartalmaznia kell a felperes nevét és lakóhelyét vagy székhelyét. Márpedig a jelen esetben, ha a felperesek lakóhelye, illetve székhelye nem is szerepel a keresetlevélben, azért azok mégiscsak szerepelnek az ahhoz mellékletként csatolt dokumentumokban. Emellett meg kell jegyezni, hogy a felperesek az elfogadhatatlansági kifogáshoz kapcsolódó észrevételeik mellékletében benyújtották a lakóhelyeiket, illetve székhelyeiket tartalmazó listát. Ezért e kifogást el kell utasítani.
- 38 Másodsorban a felperes társaságok létesítő okiratának hiányára, a felhatalmazások szabálytalanságára és az ügyvédi meghatalmazások hiányára alapított kifogással kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az eljárási szabályzat 44. cikke 5. §-ának a) és b) pontja előírja, hogy a magánjog hatálya alá tartozó jogi személyek által benyújtott keresetlevélhez csatolni kell egyrészt az említett jogi személyt létesítő vagy szabályozó okiratot, illetve a cégjegyzékből vagy az egyesületek nyilvántartásából származó újabb keletű kivonatot, illetve a jogi személy jog szerinti létezésének bármely más bizonyítékát, másrészt bizonyítékot arról, hogy a jogi személy ügyvédje számára adott meghatalmazás erre felhatalmazott személy által, szabályszerűen lett kiállítva. A 44. cikk 6. §-a mindazonáltal úgy rendelkezik, hogy ha a keresetlevél nem felel meg az említett követelményeknek, a felperes pótolhatja a hiányt a hiányzó iratok ezt követő benyújtásával. Márpedig az Elsőfokú Bíróság megállapítja, hogy jelen esetben a felperesek bemutatták az eljárás során azokat a felhatalmazásokat, létesítő okiratokat és meghatalmazásokat, amelyek kezdetben nem voltak a keresetlevelükhöz csatolva. E kifogást tehát el kell utasítani.



- 39 Harmadsorban azon kifogással kapcsolatban, amely azon alapul, hogy egyes jogi személyek nem jelölték meg társasági céljukat és közülük egyesek cégneve nem tükröz nyilvánvaló kapcsolatot a marhahús-előállítási és értékesítési tevékenységgel, meg kell jegyezni, hogy az eljárási szabályzat 44. cikkének 5. §-a arra szorítkozik, hogy a jogi személyektől pusztán a jog szerinti létezésük bizonyítását követeli meg. A kártérítési kereset keretei között a jogi személy eljáráshoz fűződő érdeke kevésbé függ létesítő okiratának azon kikötéseitől, amelyek a társasági célra vonatkoznak, mint inkább a szóban forgó jogalany tényleges tevékenységeitől, valamint még inkább az e tevékenységek folytán őt ért állítólagos károktól. Márpedig a jelen esetben a felperesek bemutatták a szarvasmarha-tenyésztésben végzett tevékenységükhez kapcsolódó számlákat annak érdekében, hogy igazolják a mindegyikőjük által egyénileg elszenvedett kár jellegét és mértékét. Bizonyításra került tehát, hogy a felperes jogi személyek ezen ágazatban végeztek tevékenységet. Következésképpen e kifogást szintén el kell utasítani.
- 40 A fentiek alapján el kell utasítani az elfogadhatatlanságra vonatkozó ezen jogalapot.

*Az elfogadhatatlanságra vonatkozó második jogalapról, amely azon alapul, hogy hiányzik a kereset alapjául szolgáló alapvető ténybeli és jogi elemek pontos meghatározása*

A felek érvei

- 41 A Bizottság arra emlékeztet, hogy a Bíróság alapokmányának 21. cikke és az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 44. cikkének 1. §-a szerint minden keresetlevélnek tartalmaznia kell a jogvita tárgyát és a felhozott jogalapok rövid ismertetését. Nem felel meg e követelményeknek az a közösségi intézmény által okozott kár megtérítése iránti keresetlevél, amely a legcsekélyebb utalást sem tartalmazza az állítólagos kár jellegére, és arra vonatkozóan, hogy mennyiben volt oka az esetlegesen elszenvedett kárnak az alperes intézmény kifogásolt magatartása (az Elsőfokú Bíróság T-53/96. sz., Syndicat des producteurs de viande és társai kontra Bizottság ügyben 1996. november 1-jén hozott végzésének [EBHT 1996., II-1579. o.] 23. pontja).

- 42 Márpedig a Bizottság szerint a keresetlevél jelen esetben nem a szükséges egyértelműséggel ismerteti az alperes intézmények állítólagos jogellenes magatartását, és nem jelöli meg e jogellenesség okát. A keresetlevél nem határozza meg pontosan, hogy mely közösségi rendelkezésekből is következne az intézmények eljárási kötelezettsége, amelyek tekintetében a felperesek úgy vélik, hogy azokat megsértették. Az alperesek mindent összevetve nem tudják, hogy pontosan melyek a terhükre rótt jogellenes aktusok vagy mulasztások, következésképpen nincsenek abban a helyzetben, hogy ellenkérelmüket megfelelően megfogalmazhassák. Ugyanígy az állítólagos jogellenes magatartás és a hivatkozott kár közötti okozati összefüggést sem fejtették ki kellőképpen. A keresetlevél ugyanis nem határozza meg pontosan, hogy mely közösségi intézkedés váltotta ki a BSE megjelenését Spanyolországban, nem jelölték meg azokat a termékeket vagy anyagokat, amelyek értékesítése kiváltotta a betegség megjelenését, és nem pontosították az ezen termékek értékesítése és azon közösségi szabályozás közötti viszonyt, amely jóváhagyta ezek behozatalát, illetve értékesítését.
- 43 A felperesek előadják, hogy a keresetlevél lehetővé teszi a jogvita tárgyának, a jogalapoknak, valamint a kereset alapjául szolgáló ténybeli és jogi elemeknek a megállapítását. A keresetlevélben van egy táblázat, amely ismerteti az intézmények terhére rótt azon intézkedéseket és mulasztásokat, amelyekről azt állítják, hogy kárt okoztak a tenyésztőknek. A benyújtott számlák hasonlóképpen megfelelően bizonyítják, hogy az elszenvedett kár ténylegesen fennáll.

#### Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

- 44 A Bíróság alapokmányának 21. cikke szerint és az eljárási szabályzat 44. cikke 1. §-ának c) pontja szerint minden keresetlevélnek tartalmaznia kell a jogvita tárgyát és a felhozott jogalapok rövid ismertetését. A jogbiztonság és a gondos igazságszolgáltatás biztosítása végett a kereset elfogadhatóságához az szükséges, hogy az alapvető ténybeli és jogi elemek, amelyeken a kereset alapul, legalább összefoglalva, viszont koherens és érthető módon kiderüljenek magából a keresetlevél szövegéből (az Elsőfokú Bíróság T-56/92. sz., Koelman kontra Bizottság ügyben 1993. november 29-én hozott végzésének [EBHT 1993., II-1267. o.] 21. pontja és a T-262/97. sz., Goldstein kontra Bizottság ügyben 1998. május 14-én hozott végzésének

[EBHT 1998., II-2175. o.] 21. pontja). Az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az e követelményeknek való megfeleléshez a közösségi intézmény által okozott kár megtérítése iránti keresetnek tartalmaznia kell azokat az elemeket, amelyek lehetővé teszik azon magatartás meghatározását, amelyet a felperes az intézménnyel szemben kifogásol, tartalmaznia kell azokat az indokokat, amelyek alapján a felperes úgy véli, hogy okozati összefüggés van e magatartás és az állítólagosan elszenvedett kár között, valamint tartalmaznia kell a kár jellegét és mértékét (az Elsőfokú Bíróság T-387/94. sz., Asia Motor France és társai kontra Bizottság ügyben 1996. szeptember 18-án hozott ítéletének [EBHT 1996., II-961. o.] 107. pontja és a fent hivatkozott Syndicat des producteurs de viande és társai kontra Bizottság ügyben hozott végzés 22. pontja).

- 45 Márpedig a keresetlevél jelen esetben kielégíti a fent említett követelményeket. Egyrészt ugyanis meghatározza az alperes intézmények terhére rótt intézkedéseket és mulasztásokat, valamint azokat a rendelkezéseket és elveket, amelyeket utóbbiak állítólag megsértettek. Másrészt a keresetlevél részletezi a felperesek által állítólag elszenvedett kár jellegét és mértékét, miközben mindegyikőjük tekintetében számszerűsíti az említett kárt. Végül harmadrészt a felperesek kifejtik azokat az okokat, amelyek miatt úgy vélik, hogy okozati összefüggés van a Tanács és a Bizottság terhére rótt magatartások és azon károk között, amelyekről azt állítják, hogy elszenvedték.
- 46 Így meg kell állapítani, hogy a jelen esetben teljesülnek az eljárási szabályzat 44. cikke 1. §-a c) pontjának feltételei.
- 47 Következésképpen el kell utasítani ezen elfogadhatatlanságra vonatkozó jogalapot.

*Az elfogadhatatlanságra vonatkozó harmadik jogalapról, amely az Unió de Pagesos és a COAG eljáráshoz fűződő érdekének hiányán alapul*

- 48 A Tanács vitatja az Unió de Pagesos és a COAG eljárásjogi helyzetét, amelynek lényege, hogy „támogatják” a felpereseket. Az eljárási szabályzat szerint a

beavatkozási kérelem az egyetlen módja annak, hogy valamely személy vagy egyesület támogathassa a felperesek indítványait. Márpedig e két szakmai szervezet nem nyújtott be ilyen kérelmet. A Bizottság pedig megerősíti, hogy számára nem világos, hogy a felperesek milyen terjedelemben kívánják az Unió de Pagesos és a COAG beavatkozását a jelen eljárásba. Mindenesetre a Bizottság vitatja e két szakmai szervezet eljáráshoz fűződő érdekét annyiban, amennyiben azok nem bizonyították, hogy a tagjaik nevében járnak el.

- 49 A felperesek úgy érvelnek, hogy az Unió de Pagesos és a COAG eljáráshoz fűződő érdeke abból fakad, hogy e szervezeteket kár érte, amely a tagjaik által elszenvedett összes kár összegéből és az általuk személyesen elszenvedett nem vagyoni kárból tevődik össze. Az Unió de Pagesos és a COAG nem pénzbeli megtérítést, hanem erkölcsi elégtételt, különösen annak megállapítását kívánja elérni, hogy a közösségi intézmények fellépése a BSE-válság kezelésében nem volt elégséges. A Bíróság előtt való megjelenésének nem más a célja, mint hogy a tagjait támogassa.
- 50 A tárgyaláson az Unió de Pagesos és a COAG kifejtette, hogy a jelen eljárásban beavatkozóként kíván részt venni. Az Elsőfokú Bíróság arra emlékeztet, hogy az eljárási szabályzatnak a Bíróság alapokmánya 40. cikkével összefüggésben értelmezett 115. és 116. cikke szerint külön beadványban kell beavatkozási kérelmét benyújtania mindazon személynek vagy egyesületnek, amely be kíván avatkozni az Elsőfokú Bíróság elé terjesztett jogvitába.
- 51 Jelen esetben az Unió de Pagesos és a COAG nem teljesítette a fent hivatkozott eljárási követelményt. Következésképpen az Elsőfokú Bíróságnak nem áll módjában elimerni beavatkozási jogukat a jelen eljárás tekintetében.
- 52 Az Elsőfokú Bíróság másfelől rögzíti, hogy a szakmai egyesületeknek az EK 288. cikk szerinti kereshetőségi jogát csak abban az esetben lehet elismerni, ha a tagjai

érdekeitől különböző saját érdekét vagy más személyek ráruházott kártérítési követelését bírói úton érvényesítheti (az Elsőfokú Bíróság T-149/96. sz., Coldiretti és társai kontra Tanács és Bizottság ügyben 1998. szeptember 30-án hozott ítéletének [EBHT 1998., II-3841. o.] 57. pontja; lásd szintén ebben az értelemben az Elsőfokú Bíróság T-481/93. és T-484/93. sz., Exporteurs in Levende Varkens és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1995. december 13-án hozott ítéletének [EBHT 1995., II-2941. o.] 76. és 77. pontját).

- 53 A jelen esetben egyrészt az Unió de Pagesos és a COAG nem követelésátruházás vagy olyan meghatalmazás alapján jár el, amely őket kifejezetten arra jogosítja, hogy kérelmet nyújtsanak be a tagjaikat ért károk megtérítése iránt. Másrészt e szervezetek úgy foglaltak állást, hogy nem pénzbeli megtérítés elérésére törekszenek, hanem az őket ért kár a tagjaikat ért összes kár összegéből és az e szervezeteket ért nem vagyoni kárból tevődik össze. Ezen egyesületek állítólagos saját, nem vagyoni kárát egyáltalán nem támasztották alá.
- 54 Ebből következik, hogy az Unió de Pagesos és a COAG egyáltalán nem igazolta, hogy a jelen esetben érdeke fűződik az eljáráshoz.
- 55 Következésképpen a keresetet – mint elfogadhatatlant – el kell utasítani e két mezőgazdasági szakmai szervezet tekintetében.

## **Az ügy érdeméről**

### *A felek érvei*

- 56 A felperesek úgy érvelnek, hogy a jelen esetben megvalósulnak a közösségi intézmények EK 288. cikk szerinti szerződésen kívüli felelőssége alapján kártérítésre

jogosító feltételek, azaz a közösségi intézménynek felróható jogellenes jogi aktus vagy magatartás fennállása, a ténylegesen bekövetkezett kár, és az okozati összefüggés a jogellenes jogi aktus és a hivatkozott kár között. A felperesek fenntartják, hogy a Tanács és a Bizottság 1990 és 2000 között olyan jogszabályokat és intézkedéseket fogadott el, amelyek elégtelenek, tévesek és megkésették voltak, továbbá nem voltak megfelelőek a BSE-kór leküzdéséhez, továbbá fenntartják, hogy emiatt ezek az intézmények felelősek azért, hogy e betegség több tagállamban, közöttük Spanyolországban is elterjedt, ami nagyon súlyos károkat okozott a felpereseknek különösen azért, mert ezekben az országokban a marhahús fogyasztás csökkent, a marhahús ára pedig lezuhant.

- 57 Az alperesek előadják, hogy BSE-vel kapcsolatos magatartásuk soha nem volt jogellenes és nincs okozati összefüggés e magatartás és a hivatkozott kár között.

### 1. A Tanács és a Bizottság magatartásának jogellenességéről

- 58 A felperesek fenntartják, hogy az alperes intézmények megsértették az állat- és közegészségügyi közösségi szabályozást, valamint a gondos ügyintézés, a bizalomvédelem és az elővigyázatosság elvét, amelyek a jogalanyok védelmét szolgáló jog magasabbrendű szabályait alkotják. Megjegyzik, hogy ezen intézmények mulasztásai akkor válthatják ki a Közösség felelősségét, ha az intézmények valamely közösségi rendelkezésből következő, cselekvésre vonatkozó jogi kötelezettséget szegtek meg (az Elsőfokú Bíróság T-572/93. sz., Odigitria kontra Tanács és Bizottság ügyben 1995. július 6-án hozott ítéletének [EBHT 1995., II-2025. o.] 35. pontja).
- 59 Az alperesek rögzítik, hogy a felperesek által a terhükre rótt jogellenes magatartás a jogalkotási tevékenységi területüket érinti, ahol a Közösség felelőssége csak

kivételesen (a Bíróság 238/78. sz., Ireks-Arkady kontra Tanács és Bizottság ügyben 1979. október 4-én hozott ítéletének [EBHT 1979., 2955. o.] 9. pontja) és a jogalanyok védelmét szolgáló jog magasabbrendű szabálya esetén állapítható meg (a fent hivatkozott Exporteurs in Levende Varkens és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 80. pontja). Amennyiben egyfelől széles körű mérlegelési jogkört élvez a normatív jogi aktusok elfogadása során, a Közösség felelőssége másfelől megköveteli, hogy a jogsértés minősített, azaz nyilvánvaló és súlyos legyen (a Bíróság 83/76., 94/76., 4/77., 15/77. és 40/77. sz., HNL és társai kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben 1978. május 25-én hozott ítéletének [EBHT 1978., 1209. o.] 6. pontja). Így az is szükséges, hogy az érintett intézmény súlyosan lépje túl a hatáskörének korlátait (a Bíróság 106/81. sz., Kind kontra EGK ügyben 1982. szeptember 15-én hozott ítéletének [EBHT 1982., 2885. o.] 12. pontja). E jogsértés bizonyítékát a felpereseknek kell szolgáltatniuk (a Bíróság C-146/91. sz., KYDEP kontra Tanács és Bizottság ügyben 1994. szeptember 15-én hozott ítéletének [EBHT 1994., I-4199. o.] 43. és 44. pontja). Márpedig a Tanács és a Bizottság nem követett el jogsértést a BSE elleni küzdelem során.

– Az állat- és közegészségügyre vonatkozó közösségi szabályozás megsértéséről

- <sup>60</sup> A felperesek úgy érvelnek, hogy a BSE megjelenésekor a Tanács és a Bizottság elegendő jogi alappal rendelkezett ahhoz, hogy elfogadja a szükséges jogi eszközöket a betegség terjedésének megakadályozására. Először is felhozzák az EK közös agrárpolitikáról szóló 32. és azt követő cikkeiben, valamint a sertés- és szarvasmarha-ágazat tekintetében a közös piacszervezést bevezető szabályozásban előrt állategészségügyi hatásköröket. A felperesek az EK-Szerződés 100. cikkére (módosítást követően EK 94. cikk) mint általános jogi alapra hivatkoznak, amely lehetővé teszi a közös piac megfelelő működéséhez szükséges irányelvek elfogadását. Ezenkívül a 89/662 irányelv a Bizottságra hárítja az a kötelezettséget, hogy figyelemmel kísérje a nemzeti hatóságok által bevezetett ellenőrzési programokat, valamint helyszíni ellenőrzéseket végezzen ezen ellenőrzések hatékonyságának biztosítása érdekében. A felperesek másodszer arra hivatkoznak, hogy a közösségi közegészségügyi hatásköröket a Maastrichti Szerződés kifejezetten elismeri, az Amszterdami Szerződés (EK 152. cikk) pedig kiterjeszti. A közegészség védelme

olyan közérdek, amely feltétlenül érvényesítendő, és amelynek a gazdasági megfontolásokkal szemben elsőbbséget kell biztosítani (a Bíróság C-180/96. R. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben 1996. július 12-én hozott végzésének [EBHT 1996., I-3903. o.] 91–93. pontja és a C-183/95. sz. Affish-ügyben 1997. július 17-én hozott ítéletének [EBHT 1997., I-4315. o.] 43. és 57. pontja).

- 61 Az alperesek előadják, hogy a Bizottság és a Tanács megsértették az állat- és közegészségügyre vonatkozó közösségi szabályozást. Ezen állítás alátámasztásaként a vizsgáló bizottság jelentésére hivatkoznak, amelyben a Parlament megállapította a Tanács és a Bizottság felelősségét a BSE-válságban. A Bizottságot illetően az említett jelentés különösen a következő kifogásokat tartalmazza: az állategészségügyi felügyelet felfüggesztése az Egyesült Királyságban 1990 és 1994 között; a koordináció hiánya az egyes általános illetékességű főigazgatóságok között; az átláthatóság hiánya az ÁTB működésével kapcsolatban, amelynek BSE alcsoportjában szinte mindig brit állampolgárságú tag elnökölt, és ezen alcsoportnak több brit állampolgár tudós is tagja volt; az a körülmény, hogy nem biztosította az állategészségügyi ellenőrzések megfelelő végrehajtását és nem tartotta be 89/662 irányelvben előírt kötelezettségeket, valamint az, hogy a hús- és csontlisztről elfogadott szabályozás megkésett és hatástalan volt. A felperesek kifejtik, hogy a kereset a Tanács és a Bizottság ellen irányul, mivel e két intézmény között oszlottak meg a BSE-válság leküzdésére vonatkozó hatáskörök. A Tanács terhére rótt magatartás különösen az, hogy sem az EK 152. cikk (4) bekezdésének b) és c) pontját, sem a 89/662 irányelv rendelkezéseit nem alkalmazta, amikor elfogadta az Egyesült Királyságot sújtó embargót feloldó 98/256 határozatot. A Bizottsággal szemben különösen azt kifogásolják, hogy nem gyakorolta a 89/662 és 90/425 irányelvekben előírt végrehajtási, felügyeleti és ellenőrzési hatáskörét.
- 62 Az alperesek úgy érvelnek, hogy mindig szigorúan betartották a jogszerűség követelményeit, határozottan és a vonatkozó hatásköreik korlátain belül jártak el, és fellépésüket az állati járványról rendelkezésre álló tudományos ismeretekhez és annak a közegészségre és az állati egészségre gyakorolt hatásaihoz igazították. Megjegyzik, hogy széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek mind a közös



agrárpolitika, mind az EK 152. cikkének alkalmazása során. Pontosabban a BSE elleni küzdelem tekintetében az ítélkezési gyakorlat elismerte, hogy az intézmények széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a védőintézkedések elfogadása terén (a Bíróság C-157/96. sz., National Farmers' Union és társai ügyben 1998. május 5-én hozott ítéletének [EBHT 1998., I-2211. o.] 61. és azt követő pontjai, valamint a C-180/96. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben 1998. május 5-én hozott ítéletének [EBHT 1998., I-2265. o.] 37. pontja).

- 63 Az alperesek azt is előadják, hogy a „mulasztásaik” csak akkor válthatják ki a Közösség felelősségét, ha valamely közösségi rendelkezésből következő, cselekvésre vonatkozó jogi kötelezettséget szegtek meg (az Elsőfokú Bíróság T-196/99. sz., Area Cova és társai kontra Tanács és Bizottság ügyben 2001. december 6-án hozott ítéletének [EBHT 2001., II-3597. o.] 84. pontja). Márpedig az EK 152. cikk (4) bekezdésének b) és c) pontja a Közösség közegészségügyi céljainak meghatározására korlátozódik, anélkül hogy cselekvésre vonatkozó jogi kötelezettséget írna elő. Ugyanígy a 89/662 és 90/425 irányelv elsődlegesen a tagállamokra hárítja az állategészségügyi ellenőrzési és az állati termékekre vonatkozó felügyeleti felelősséget (a fent hivatkozott Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben hozott végzés 53. és 54. pontja), és a Bizottság számára csak felügyeleti hatáskört ad. A közösségi jogszabályok alkalmazásának hatékony ellenőrzésére vonatkozó felelősség ugyanis a tagállamokat terheli, a Bizottság feladata alapvetően annak vizsgálata, hogy a nemzeti hatóságok teljesítik-e a kötelezettséget, amint azt a Parlament ideiglenes vizsgáló bizottsága elé benyújtott 1997. október 20-i végleges konszolidált jelentés (COM(97) 509 végleges, 5. o.) is hangsúlyozta.

- 64 A felperesek három nagyobb időszakot megkülönböztetve bírálják az intézmények magatartását. Az első időszak a BSE felfedezésétől, a 80-as évek közepétől 1994-ig terjedt, amikor is a Bizottság az állati eredetű liszt felhasználásának megtiltásával első ízben szállt szembe a betegség okaival. E szakaszt a közösségi intézmények felróható tétlensége jellemezte mind a jogalkotás, mind a felügyeleti és ellenőrzési kötelezettségeik szintjén. A második időszak 1994-től 1998-ig terjedt, és azt a betegség felszámolására irányuló, de egyértelműen elégtelen, megkésett és következtelen bizottsági és tanácsi fellépés jellemezte, mivel az ezen intézmények által elfogadott intézkedések gyakran ellentmondásosak voltak, és nem vették figyelembe a rendelkezésre álló tudományos véleményeket. A harmadik időszak

1998-tól 2000-ig tartott, és arra az intézmények passzív magatartása, valamint az ellenőrzések és a felügyelet lankadása volt jellemző, ami lehetővé tette a betegség újbóli tömeges megjelenését 2000 novemberében.

65 Pontosabban a felperesek előadják, hogy noha a Bizottságnak már 1989-ben tudomása volt arról, hogy számos BSE-gócpontra van az Egyesült Királyságban, valamint tudott arról is, hogy a betegség terjedésének fokozott kockázata áll fenn, a közösségi intézmények több éven keresztül tartózkodtak attól, hogy megtegyék a terjedés megakadályozásához szükséges óvintézkedéseket. Így 1990 és 1994 között gyakorlatilag felfüggesztették a BSE-re vonatkozó közösségi jogalkotási tevékenységet, a Tanács pedig egyáltalán nem is tárgyalt e betegségről. A felperesek azt is a Bizottság terhére róják, hogy nem tett eleget a jog szerint ráruházott felügyeleti hatáskörének különösen azáltal, hogy nem fogadta el, illetve nem végezte el a 89/662 és 90/425 irányelvben előírt védőintézkedéseket, illetve ellenőrzést. Amint az a vizsgáló bizottság jelentéséből is kiténik, sőt a Bizottság ezen időszakban még fel is függesztette állategészségügyi felügyeleti kiküldetéseit az Egyesült Királyságba. Végül számos 1990-ben született belső bizottsági feljegyzés azt mutatja, hogy annak idején a félretájékoztató politikáját helyezték előtérbe.

66 A Bizottság úgy érvel, hogy nem lehet felróni a közösségi intézményekkel szemben sem a körültekintés hiányát, sem azon jogi cselekvési kötelezettség megszegését, amely őket állítólag terheli. A Bizottság arra emlékeztet, hogy a jogi aktus jogszerűségét a meghozatalának időpontjában fennálló ténybeli és jogi helyzet alapján kell megítélni (a Bíróság 15/76. és 16/76. sz., Franciaország kontra Bizottság egyesített ügyekben 1979. február 7-én hozott ítéletének [EBHT 1979., 321. o.] 7. pontja). Ennélfogva azt, hogy az elfogadott intézkedések megfelelőek-e, a meghozataluk időpontjában rendelkezésre álló tudományos ismeretek alapján kell megvizsgálni. Márpedig a „Southwood-jelentés” 1989. februári közzététele óta, amely az első BSE-eseteket ismertette az Egyesült Királyságban, a közösségi intézmények felkérték az ÁTB-t és a tudományos köröket, hogy különféle problémákról fejtsek ki véleményüket a betegséggel összefüggésben, és finanszírozták az e téren folyó kutatást. A tudósok azonban sokáig úgy vélték, hogy a

betegség emberre való áttérjedése elég valószínűtlen. Csak a SEAC 1996. március 20-i közleményéből nyert információk tették szükségessé a 96/239 határozat tárgyát képező sürgős intézkedések elfogadását.

67 A Bizottság arra hívja fel a figyelmet, hogy amíg a BSE emberre való áttérjedésének lehetősége csak tudományos feltevés volt, úgy ítélte meg, hogy az ágazat gazdasági szereplőinek érdekei és a fogyasztók érdekei közötti egyeztetést megfelelően biztosítja a hat hónapnál idősebb élő szarvasmarhák és egy sor, a betegség terjesztésére alkalmas termék Egyesült Királyságból való kivitelének tilalma. A Bizottság szerint másfelől, még ha bizonyos feltételek mellett volt is lehetősége arra, hogy ellenőrzést végezzen, arra nem volt köteles. Mindenesetre 1990 óta számos helyszíni ellenőrzést végeztek az Egyesült Királyságban.

68 A felperesek különösen élesen bírálják azt a késedelmet, amellyel a közösségi intézmények megtiltották a hús- és csontliszt felhasználását a haszonállatok takarmányozásában, mivel úgy vélik, hogy ez volt a betegség terjedésének fő közvetítője. Arra hívják fel a figyelmet, hogy 1989-ben az Egyesült Királyság megtiltotta az ilyen liszt felhasználását az állati takarmányozásban, anélkül hogy megtiltotta volna annak gyártását vagy kivitelét. Így a többi tagállamba irányuló brit lisztértékesítés az 1988-as 12 500 tonnáról 1989-ban 25 000 tonnára emelkedett. A Bizottság azonban csak 1994 júliusában, a 94/381 határozattal tiltotta meg az emlősökből nyert fehérjék felhasználását a kérődzők takarmányozásában. E késelem a magyarázata annak, hogy a BSE-esetek száma csökkent az Egyesült Királyságban, ellenben a többi tagállamban emelkedett. Ezen túlmenően e határozat csak azt írta elő, hogy pusztán a kérődzők takarmányozásában ne használják fel az emlősök szöveteiből nyert fehérjéket. Később bebizonyosodott, hogy a liszt e részleges tilalma volt az oka a keresztfertőzésnek, és így a betegség terjedésének. Az állati fehérjék teljes felhasználási tilalmát a haszonállatok takarmányozásában csak a 2000/766 határozat vezette be.

- 69 A felperesek másfelől azt állítják, hogy a Parlament 1993 óta kérte, hogy a BSE-kórokozónak hatástalanítása érdekében az emlősökből származó állati hulladékok tekintetében meghatározott feldolgozási eljárást alkalmazzanak, de az 1997. április 1-jén hatályba lépett 96/449 határozatig semmit nem tettek ennek érdekében. Végül a felperesek a közösségi intézmények terhére róják, hogy túl későn válaszoltak az Egészségügyi Világszervezet (WHO) által összehívott szakértői csoport 1996. áprilisi ajánlásaira és az SRM-nek valamennyi táplálékláncból való kiküszöbölésének szükségességéről hozott 1996. októberi ÁTB-állásfoglalásra. Ezt követően ugyanis a Bizottság és a Tanács csaknem három évig késleltette a mindennemű SRM-re kiterjedő felhasználási tilalom hatálybalépését, amelyet először a 97/534 határozat vezetett be, de e tilalmat a 2000/418 határozat alapján csak 2000. október 1-jétől alkalmazták.
- 70 A Bizottság előadja, hogy a felperesek nem terjesztettek elő a szóban forgó intézkedések elfogadási időpontját megelőzően kelt olyan tudományos jelentést, amely bizonyította volna, hogy ezen intézkedések elégtelenek voltak vagy nem voltak megfelelőek. A Bizottság kifejti, hogy a 94/381 határozatot az Állategészségügyi Állandó Bizottság közleményének megfelelően fogadták el, miközben azt is megjelöli, hogy a kérődzők szöveteiből nyert fehérjékről ebben az időben az volt a vélekedés, hogy azok képezik a BSE-kórokozók egyetlen lehetséges forrását, ennél fogva úgy vélték, hogy amennyiben ezeket a kérődzők takarmányozásából kiiktatják, a minimumra csökken a fertőzés kockázata. A Bizottság hozzáteszi, hogy a 94/474 határozat megtiltotta az olyan kérődző eredetű fehérjét tartalmazó hús- és csontliszt kivitelét az Egyesült Királyságból, amelyeket nem az új közösségi szabályok szerint állítottak elő. A Bizottság elismeri, hogy kezdetben nem volt kielégítő a hús- és csontliszt kezelésére vonatkozó szabályozás alkalmazása a tagállamokban, de arra hívja fel a figyelmet, hogy 1997-ben éppen emiatt kezdeményezett szerződészegés megállapítása iránti eljárást tíz tagállam, közöttük Spanyolország ellen.
- 71 A felperesek arra is felhívják a figyelmet, hogy a közösségi intézmények fellépése következetlen és ellentmondásos volt. Különösen a 96/239 határozattal az Egyesült Királyságból származó szarvasmarhák, illetve hús- és csontlisztet sújtó embargót, amelyről a Bíróság megállapította, hogy szükséges és megfelelő volt, illetve nem volt aránytalan (a fent hivatkozott Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben hozott végzés), ezt követően azonnal enyhítették, eltéréseket fogadtak el és sokkal enyhébb intézkedésekkel helyettesítették. Így a 96/362 határozat feloldotta számos termék, úgy mint a sperma, a zselatin, a faggyú és a faggyúból készített termékek szállítási

tilalmát. Ezt követően a 98/256 határozat nagyon rafinált módon már tartalmazta a szarvasmarhákból készült termékek Egyesült Királyságból történő kiviteli tilalmának feloldását azért, hogy a hatályos szövegbe „az Egyesült Királyság nem szállít[hat] ki területéről” fordulatot „az Egyesült Királyság biztosítja, hogy nem szállítják ki területéről” fordulattal helyettesítették, amely utóbbi megfogalmazás sokkal kevésbé kényszerítő. Így a marhahús termékek kivitelének ellenőrzésére vonatkozó felelősséget 1998-ban a Bizottságról az Egyesült Királyságra ruházták át, ami a „felelősségről való lemondásnak” felel meg. Végül a 98/692 határozat elfogadása fémjelzi az Egyesült Királyságra vonatkozó embargó fokozatos és feltételekhez kötött feloldási folyamatának utolsó szakaszát.

- 72 A Bizottság fenntartja, hogy a 96/362 határozat elfogadása teljesen és kifejezetten indokolt volt az ÁTB 1996. április 9-i és 18-i közleménye fényében. A 98/256 határozattal kapcsolatban az alperesek úgy érvelnek, hogy ez az intézkedés nem oldotta fel a marhahús termékek Egyesült Királyságból történő kivitelének tilalmát, hanem arra korlátozódott, hogy szigorú feltételek mellett lehetővé tegye az Észak-Írországból származó egyes termékek kivitelét. A felperesek által hangsúlyozott megfogalmazásbeli módosítás pusztán nyelvi javítás volt annyiban, amennyiben nem maga az Egyesült Királyság az, aki „szállít”, hanem az ott székhellyel, illetve lakóhellyel rendelkező személyek, a tilalom terjedelme tehát ugyanaz. Az e határozat alkalmazására kötelező hatóságok és a Bizottság felügyeleti kötelezettségei szintén változatlanok maradtak. A Bizottság hozzáteszi, hogy a 96/239 határozat ideiglenes jellegű védőintézkedés volt és a módosítása már elő volt írva. Végül azt, hogy az embargó feloldása megfelelő volt-e az emberi egészség védelme szempontjából, már vizsgálta a Bíróság a C-1/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2001. december 13-án hozott ítéletében (EBHT 2001., I-9989. o.), amelyben megállapította, hogy a Francia Köztársaság – mivel nem fogadta el azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek a 98/256 és 1999/514 határozatnak való megfeleléshez – nem teljesítette a kötelezettségeit.

- 73 A felperesek arra a következtetésre jutnak, hogy a Tanács és a Bizottság tétlensége tette lehetővé az új BSE-esetek tömeges megjelenését 2000 novemberében. A felperesek e tekintetben kifejtik, hogy a BSE azért terjedt el több tagállamban is (Spanyolország, Portugália, Franciaország), mert az állatok olyan állati lisztet fogyasztottak, amely az Egyesült Királyságból származott. A fogyasztói bizalom

megrendülése következtében, amely 2000 novemberében és decemberében kezdődött számos tagállamban, közöttük Spanyolországban, a Bizottság és a Tanács végül válaszára és megfelelő intézkedések, különösen a 2000/766 határozat elfogadására kényszerült. A Bizottság és a Tanács tizenkét éven keresztül halogatta, hogy a válság súlyának és következményeinek megfelelő választ adjon, azaz azóta, hogy az Egyesült Királyság megtiltotta a húsliszt kérdőzók takarmányozására való felhasználását.

- 74 A Bizottság úgy ítéli meg, hogy tekintettel a nagy számban elfogadott egyedi rendelkezésre, nem róható fel az intézményekkel szemben, hogy tétlenek maradtak volna a betegséggel szemben. Ezek az intézkedések ugyanis lehetővé tették a válság enyhítését és elhárítását.

– A gondos ügyintézés, a bizalomvédelem és az elővigyázatosság elveinek a megsértéséről

- 75 A felperesek elsősorban úgy érvelnek, hogy a Bizottság megsértette a gondos ügyintézés elvét. Azáltal ugyanis, hogy érthetetlen gondatlanságot tanúsított, a Bizottság megszegte a gondossági kötelezettségét és az Egyesült Királyság gazdasági érdekeinek védelmében mellőzte a közegészség érdekeit, valamint nem teljesítette a szóban forgó érdekek megfelelő mérlegelésére vonatkozó kötelezettségét. A gondos ügyintézés elve különösen azt követelte meg a közösségi intézményektől, hogy vegyék figyelembe azokat a következményeket, amelyekkel a BSE-re vonatkozó, előzőleg bevezetett ellenőrzési intézkedések fellazítása járt a tenyésztési ágazatban (lásd ebben az értelemben az Elsőfokú Bíróság T-73/95. sz., Oliveira kontra Bizottság ügyben 1997. március 19-én hozott ítéletének [EBHT 1997., II-381. o.] 32. pontját), amit azonban nem tettek meg.

- 76 Az alperesek előadják, hogy a gondos ügyintézés elvére a jelen esetben rendkívüli módon ügyeltek. Amennyiben a közösségi jogalkotó valamely kialakítandó szabályozás jövőbeni hatásait értékeli, és e hatásokat pontosan nem lehet előrelátni, az

értékelést csak akkor lehet helyteleníteni, ha az a szóban forgó szabályozás elfogadásának időpontjában fennálló tényekre tekintettel nyilvánvalóan hibásnak tűnik (a Bíróság 267/88–285/88. sz., Wuidart és társai egyesített ügyekben 1990. február 21-én hozott ítéletének [EBHT 1990., I-435. o.] 14. pontja és a C-280/93. sz., Németország kontra Tanács ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-4973. o.] 90. pontja). Márpedig a jelen esetben a felperesek pusztán arra szorítkoztak, hogy általános jelleggel kifejtsek ellenvéleményüket az érintett érdekeknek a közösségi intézmények által elvégzett súlyozásával szemben, anélkül hogy bizonyították volna, hogy a vonatkozó rendelkezések az elfogadásuk időpontjában nyilvánvalóan hibásak voltak (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott KYDEP kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítélet 47. pontját).

77 A felperesek másodsorban azt állítják, hogy a Bizottság megsértette a bizalomvédelem elvét, amikor 1998-ban elfogadta az Egyesült Királyságból származó termékekre vonatkozó, 1996-ban elrendelt embargó feloldását. Ez az embargó jogos bizalmat keltett a tenyésztési ágazatban a tekintetben, hogy az ellenőrzés ugyanilyen szintje a későbbiekben is fennmarad. Ha tehát a gazdasági szereplők nem bíztak volna a helyzet közösségi intézményi ellenőrzésében, egy sor egyedi megelőző intézkedést hoztak volna annak érdekében, hogy elkerüljék az őket közvetlenül érintő válságot.

78 Az alperesek arra emlékeztetnek, hogy a gazdasági szereplők nem bízhatnak joggal olyan helyzet fennmaradásában, amelyet a közösségi intézmények mérlegelési jogkörük keretein belül módosíthatnak (a Bíróság C-350/88. sz., Delacre és társai kontra Bizottság ügyben 1990. február 14-én hozott ítéletének [EBHT 1990., I-395. o.] 33. pontja). Ugyanígy a bizalomvédelem elve azt feltételezi, hogy a közösségi igazgatás határozott ígérete az érdekelt személyben megalapozott elvárásokat keltett (az Elsőfokú Bíróság T-195/95. sz., Guérin automobiles kontra Bizottság ügyben 1996. március 11-én hozott végzésének [EBHT 1996., II-171. o.] 20. pontja). Márpedig a felperesek egyáltalán nem szolgáltatott bizonyítékot arra, hogy ezen intézményektől ilyen ígéretet kaptak volna, ezenkívül a 96/239 határozat egyértelműen tartalmazza, hogy ideiglenes és átmeneti jellegű. Mindenesetre magától értetődik, hogy az intézmények nem biztosíthatják, hogy a betegség ne érje el a spanyol területet, és még kevésbé adhattak e tekintetben határozott ígéretet.

- 79 Harmadsorban a felperesek előadják, hogy a Bizottság és a Tanács különösen azzal sértették meg az elővigyázatosság elvének követelményeit, hogy nem fogadtak el még szigorúbb ellenőrzési intézkedéseket. A jelen esetben ugyanis a megfelelő intézkedéseket csak 2000-ben vezették be, jóllehet a BSE-hez kapcsolódó kockázat az állategészségügy szempontjából a 80-as évek vége óta, az emberi egészség szempontjából 1996 óta igazolt tudományosan. Mindenesetre, még ha a Bizottság és a Tanács úgy is vélekedhetett, hogy a kockázat nem volt teljesen bizonyított, sokkal határozottabb, a rendelkezésre álló tudományos információkon is túlmutató védőintézkedéseket kellett volna elfogadniuk azt követően, hogy megfelelően értékelték valamennyi kockázatot.
- 80 Az alperesek előadják, hogy a BSE-válság kezelése során soha nem sértették meg az elővigyázatosság elvét. Fenntartják, hogy az ezen elven alapuló intézkedéseknek arányosnak kell lenniük a kívánt védelmi szinttel – anélkül hogy „nulla kockázati szintet kívánának elérni” –, valamint nem lehetnek hátrányosan megkülönböztetők, egységesnek kell lenniük, továbbá a fellépés vagy annak elmaradása esetleges előnyeinek és hátrányainak vizsgálatán kel alapulniuk. A 96/239 határozat érvényességével kapcsolatos ügyekben a Bíróság és az Elsőfokú Bíróság ezen elv alkalmazásának elbírálása során leszögezte, hogy még ha maradnak is fenn bizonytalanságok az emberi egészségre gyakorolt kockázat fennállása vagy terjedelme tekintetében, az intézmények az óvintézkedéseket anélkül fogadhatják el, hogy meg kellene várniuk a kockázat fennállásának és súlyának teljes körű bizonyítását (a fent hivatkozott Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 99. pontja; az Elsőfokú Bíróság T-199/96. sz., Bergaderm és Goupil kontra Bizottság ügyben 1998. július 16-án hozott ítéletének [EBHT 1998., II-2805. o.] 66. pontja). Az elővigyázatosság elve nem kötelezi arra a közösségi intézményeket, hogy mérlegelési lehetőség nélkül kövessenek minden tudományos közleményt. Márpedig a BSE-válság kezelésére hozott intézkedéseket a közösségi intézmények által elvégzett értékelésnek megfelelően mindig a fennálló kockázatokhoz igazították.

## 2. A kár fennállásáról

- 81 A felperesek arra hivatkoznak, hogy egyrésztől gazdasági káruk, másrésztől nem vagyoni káruk keletkezett.



82 Elsősorban úgy érvelnek, hogy közvetlen, valós és meghatározott vagyoni kár érte őket amiatt, hogy a BSE-válság kitört Spanyolországban, részben a költségeik emelkedése (*damnum emergens*), részben pedig azon nyereség kiesése miatt, amelyet akkor értek volna el, ha nem jelentkezett volna a válság (*lucrum cessans*). Az elszenvedett kár olyan kár, amelyet semmiképpen nem lehetett előre látni, és amely meghaladja azt az általános gazdasági kockázatot, amely a szóban forgó ágazat tevékenységeivel együtt jár (a Bíróság C-152/88. sz., Sofrimport kontra Bizottság ügyben 1990. június 26-án hozott ítéletének [EBHT 1990., I-2477. o.] 28. pontja). A felperesek e kár összegének kiszámítása során három szempontot vesznek alapul. Elsősorban megjegyzi, hogy az első BSE-eset megjelenése Spanyolországban az itteni marhahús fogyasztás 25% és 47% közötti visszaesését eredményezte, amely a vágások számának 70%-os csökkenését vonta maga után. Másodsorban rögzítik, hogy a fogyasztás említett csökkenése Spanyolországban magával vonta a marhahús árának jelentős mértékű zuhanását, amely 2000-ben 484 spanyol pezeta (ESP)/kilogrammról 331 ESP/kilogrammra csökkent 2001 első öt hónapja folyamán. Harmadsorban a felperesek „járulékos” károkat is megjelölnek, ezek között különösen a következőket: a jószágoknak az általános hízalási ciklust meghaladó tartása a marhaistállóban, az állati takarmány árának emelkedése (az állati eredetű liszt felhasználási tilalmát követően), az SRM-kivonás költségei és a gerincoszlopot nem tartalmazó hasított test piaci elértéktelenedésével összefüggő veszteségek, végül a Bizottság által elfogadott intézkedések nyomán a tetemek elvitele, szállítása és megsemmisítése. A felpereseket ért gazdasági károk teljes összege – a „járulékos” károk nélkül – 19 438 372,69 EUR.

83 A Tanács arra emlékeztet, hogy a Közösség felelőssége azt feltételezi, hogy az állítólagos kár meghaladja azt az általános gazdasági kockázatot, amely az érintett ágazat tevékenységeivel együtt jár (a fent hivatkozott Ireks-Arkady kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítélet 11. pontja). A Tanács úgy ítéli meg, hogy a javasolt számítási módszer sem annak bizonyítására nem alkalmas, hogy a felpereseket bármiféle kár érte, sem arra, hogy meg lehessen ítélni az említett károk egyes gazdasági szereplőket érintő mértékét. A Tanács arra is felhívja a figyelmet, hogy a Közösség és a tagállamok fontos intézkedéseket hoztak a tenyésztők jövedelmekiesésének ellensúlyozására, ezeket a kedvezményeket is figyelembe kell venni az állítólagos kár kiszámításakor (a Bíróság C-220/91. P. sz., Bizottság kontra Stahlwerke Peine-Salzgitter ügyben 1993. május 18-án hozott ítéletének

[EBHT 1993., I-2393. o.] 57. pontja). A Bizottság pedig megjegyzi, hogy tekintettel a hivatkozott gazdasági kár kiszámításának bonyolultságára, azt adott esetben egy új eljárási szakaszban utólagos vizsgálat alapján kellene megállapítani. Mindenesetre megjegyzi, hogy az állítólagos „járulékos károk” jó része nem lenne megtéríthető, mivel azokat éppen azok, a betegség felszámolására szánt intézkedések okozták, amelyek elfogadását a felperesek számon kérték.

84 A felperesek másodsorban úgy érvelnek, hogy a BSE-válság számukra nem vagyoni kárt okozott. Elsősorban az intézmények jogellenes magatartása és a válság által kiváltott társadalmi nyugatlanság idézte elő azt, hogy a fogyasztóknak megrendült a tenyésztőkbe és az ágazat többi gazdasági szereplőjébe vetett bizalma, ami csorbította a szakma tekintélyét. Másodsorban e légkört a tenyésztők szakmai jövőjének bizonytalansága jellemezte. Ezen túlmenően az intézmények tétlensége vagy elégtelen fellépése azzal is járt, hogy a felperesek elveszítették az érdekeiket képviselő és védő szervezetekbe vetett bizalmukat. Harmadsorban a felpereseket sérelem érte a tehetetlenség, az aggodalom, a szorongás és a bizonytalanság érzésével összefüggésben. A felperesek a nem vagyoni kár összegét az árcsökkenésen alapuló egyéni sérelem összegének 15%-ában, azaz összesen 2 915 755,8 EUR-ban határozzák meg.

85 A Tanács előadja, hogy a felperesek nem határozták meg pontosan az állítólagosan elszenvedett nem vagyoni kárt, azt önkényesen számszerűsítették, és nem igazolták. A Bizottság megjegyzi, hogy a tenyésztés olyan gazdasági tevékenység, ahol fennáll annak veszélye, hogy a gazdasági szereplőket veszteség éri, és egyáltalán nem bizonyították a felperesek szakmai tekintélyének állítólagos csorbulását és az átélt lelki szenvedéseket.

### 3. Az okozati összefüggés fennállásáról

86 A felperesek úgy érvelnek, hogy a jelen esetben teljesül az okozati összefüggés feltétele a felrótt jogellenes magatartás és az állítólagos kár között. Fenntartják, hogy

el lehetett volna kerülni a tenyésztőket ért károkat, ha a Bizottság és a Tanács meghozta volna a betegséggóc terjedésének megakadályozásához szükséges intézkedéseket. Ezen intézmények hanyag ügykezelése megakadályozta, hogy hatékonyabb ellenőrzést gyakoroljanak a betegség eredeti megjelenésének földrajzi területén kívüli elterjedéséért felelős közvetítők felett, ezért a hanyag ügykezelés közvetlen oka a válságnak.

87 A felperesek megjegyzik, hogy tudományosan bizonyított, hogy a hús- és csontliszt volt a BSE közvetítője. Márpedig a Bizottság és a Tanács csak 2000 decemberében, a 2000/766 határozat elfogadásával hozott megfelelő intézkedéseket ezzel kapcsolatban, amikor is teljesen megtiltotta a feldolgozott állati fehérjék felhasználását a haszonállatok takarmányozásában. Ezen intézkedések elfogadását követően a válság nem jelentkezett ismét.

88 A felperesek másfelől azt állítják, hogy annak közvetlen oka, hogy a betegség 2000 végén Spanyolországban elterjedt, a 98/256 határozatban rejlik, amely feloldotta az Egyesült Királyságból származó jószágra, húsrá és állati eredetű lisztre 1996-ban elrendelt embargót. Az embargó ezen elhamarkodott feloldása lehetővé tette a BSE elterjedését más importőr országokban. A felperesek ezzel kapcsolatban megjegyzik, hogy a betegség lappangási ideje 4–5 év, és tudományos tanulmányok bizonyítják, hogy a legkisebb lappangási idő megközelítőleg 22 hónap. Márpedig az első esetek Spanyolországban két évvel az embargó feloldása után jelentkeztek.

89 A felperesek azt is állítják, hogy a jelen ügy tényállása különbözik a fent hivatkozott Coldiretti és társai kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügy tényállásától. Az Elsőfokú Bíróság azzal az indokkal utasította el a keresetet, hogy a marhahúsfogyasztás csökkenése 1996-ban a BSE-nek az emberre való áttérjedéséről szóló információk közzétételének tulajdonítható. Jelen esetben a marhahúsfogyasztás Spanyolországban anélkül esett vissza 2000-ben, hogy annak bármely tudományos ismeretterjesztés oka lett volna. E válság oka az volt, hogy tömegesen jelentek meg az új BSE-esetek, közöttük az első spanyolországi eset 2000 novemberében. Ha ugyanis a spanyol fogyasztók tudták volna, hogy a betegség az

Egyesült Királyság területére szorítkozik, nem hagytak volna fel a marhahús fogyasztásával. A sajtó nem tehető felelőssé a spanyolországi válságért pusztán azért, mert ennek hangot adott. Másfelől a fent hivatkozott Coldiretti és társai kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyben az Elsőfokú Bíróság rögzítette, hogy nem került bizonyításra, hogy ha el is fogadták volna a követelt intézkedéseket, a tenyésztőket nem érte volna kár a piacszűkülés következtében. Márpedig a jelen ügyben az az intézkedés, amely esetében az elfogadás mellőzését kifogásolják, éppen az, amelyet a Tanács 2000. december 4-én, az első spanyolországi BSE-eset megjelenését követően csupán tizenöt nappal meghozott, azaz a hús- és csontliszt teljes tilalma a haszonállatok takarmányozásában.

- 90 Végül a felperesek rögzítik, hogy a vizsgáló bizottság jelentése megerősíti, hogy a Bizottság és a Tanács felelős a tagállamokban elterjedt BSE által előidézett válságért. Noha e jelentést 1997-ben fogalmazták, a megállapításai átvihetők a jelen helyzetre is annyiban, amennyiben az alperes intézmények által elfogadott rendelkezések 1997 után legalábbis 2000 decemberéig nem követték az említett jelentésben megfogalmazott ajánlásokat.
- 91 Az alperesek előadják, hogy a jelen esetben a felperesek nem bizonyították, hogy közvetlen okozati összefüggés van a felrótt jogellenesség és a hivatkozott kár között.
- 92 A Tanács elismeri, hogy a BSE-re vonatkozó tudományos ismeretek arra vallanak, hogy a betegség terjedését főként a fertőző kórokozót tartalmazó hús- és csontliszt feletetése okozta. Hangsúlyozza azonban, hogy 1994 júliusa óta a tagállamok a 94/381 határozat alapján kötelesek voltak megtiltani az emlősök szöveteiből nyert fehérjék felhasználását a kérődzők takarmányozásában.

- 93 A Bizottság, amint az az 1997. október 20-i jelentéséből is következik (lásd a fenti 64. pontot), arra hívja fel a figyelmet, hogy számos tagállam, közöttük Spanyolország is követett el szabálytalanságot a BSE-vel kapcsolatban elfogadott intézkedések alkalmazása során, ezért a Bizottság úgy döntött, hogy 1997. június 26-án szerződészegés megállapítása iránt eljárást indít tíz állam ellen. Mindent egybevetve a brit lisztgyártók és az Egyesült Királyság esetleges felelősségét is figyelembe kell venni a tekintetben, hogy a betegség a kontinensen is megjelent.
- 94 Az alperesek úgy érvelnek, hogy a felperesek egyáltalán nem is bizonyították, hogy korábbi fellépésükkel vagy más intézkedések elfogadásával elkerülhető lett volna az első BSE-eset megjelenése Spanyolországban. A BSE lappangási idejének tartamára, valamint a tagállamok által elkövetett szerződészegésekre tekintettel az alperesek arra jutnak, hogy még a közösségi intézmények korábbi és drasztikusabb fellépése sem akadályozta volna meg szükségszerűen a betegség terjedését. Továbbá semmi nem vall arra, hogy ha más intézkedéseket hoznak, az árák nem zuhantak volna a többi országból származó adatok és információk hatására.
- 95 Az alperesek másfelől úgy vélik, hogy a spanyol fogyasztók reakcióját az váltotta ki, hogy észlelték a kockázatot. Így tehát az első spanyolországi BSE-eset megjelenésekor megindult vészjósló médiakampány bizonyos pánikot keltett a fogyasztók között. Sem az új tiltó intézkedések elfogadása 2000 decemberében, sem az a körülmény, hogy még nem fordult elő Creutzfeldt-Jakob kór Spanyolországban, sem az a tény nem volt képes elhárítani a spanyol fogyasztók bizalmi válságát, hogy a BSE ezt az országot kevésbé érintette a többi tagállamhoz viszonyítva.
- 96 Végül a Tanács vitatja a vizsgáló bizottság jelentésének állítólagos bizonyító erejét a jelen esetben. Az említett jelentést először is több mint egy évvel a 98/256 határozat meghozatala előtt fogadták el. Másodszor e dokumentum nem nyilatkozott az esetleges jogi felelősségről, és egy sor politikai ajánlás és értékelés megfogalmazására korlátozódott.

*Az Elsőfokú Bíróság álláspontja*

- 97 Az állandó ítélkezési gyakorlatból következően a Közösség szerződésen kívüli felelőssége a szervei jogellenes magatartásáért az EK 288. cikk második bekezdése értelmében több feltétel – azaz az intézményeknek felrótt magatartás jogellenessége, a kár bekövetkezése, valamint az állítólagos magatartás és a hivatkozott kár közötti okozati összefüggés – együttes fennállásától függ (a Bíróság 26/81. sz., *Oleifici Mediterranei* kontra EGK ügyben 1982. szeptember 29-én hozott ítéletének [EBHT 1982., 3057. o.] 16. pontja, az Elsőfokú Bíróság T-175/94. sz., *International Procurement Services* kontra Bizottság ügyben 1996. július 11-én hozott ítéletének [EBHT 1996., II-729. o.] 44. pontja, a T-336/94. sz., *Efisol* kontra Bizottság ügyben 1996. október 16-án hozott ítéletének [EBHT 1996., II-1343. o.] 30. pontja és a T-267/94. sz., *Oleifici Italiani* kontra Bizottság ügyben 1997. július 11-én hozott ítéletének [EBHT 1997., II-1239. o.] 20. pontja).
- 98 Az első feltétel esetében az ítélkezési gyakorlat szerint a jogalanyok számára meghatározott jogokat biztosító szabály kellően egyértelmű megsértésének a megállapítására van szükség (a Bíróság C-352/98. P. sz., *Bergaderm és Goupil* kontra Bizottság ügyben 2000. július 4-én hozott ítéletének [EBHT 2000., I-5291. o.] 42. pontja). Ami a sérelem kellően egyértelmű mivoltának követelményét illeti, ezen ismérv teljesülésének az a döntő szempontja, hogy az érintett közösségi intézmény nyilvánvalóan és súlyosan áthágta-e mérlegelési jogköre gyakorlásának korlátait. Amennyiben ezen intézmény mérlegelési mozgástere nagyon szűkre szabott, vagy nem is rendelkezik mérlegelési mozgástérrel, akkor már a közösségi jog egyszerű megsértése is elegendő lehet a kellően egyértelmű sérelem megállapításához (a Bíróság C-312/00. P. sz., *Bizottság* kontra *Camar és Tico* ügyben 2002. december 10-én hozott ítéletének [EBHT 2002., I-11355. o.] 54. pontja, az Elsőfokú Bíróság T-198/95., T-171/96., T-230/97., T-174/98. és T-225/99. sz., *Comafrika és Dole Fresh Fruit Europe* kontra Bizottság egyesített ügyekben 2001. július 12-én hozott ítéletének [EBHT 2001., II-1975. o.] 134. pontja).
- 99 Amennyiben e feltételek egyike nem teljesül, a keresetet – az egyéb feltételek vizsgálata nélkül – egészében el kell utasítani (a fent hivatkozott *KYDEP* kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítélet 19. és 81. pontja és az Elsőfokú Bíróság T-170/00. sz., *Förde-Reederei* kontra Tanács és Bizottság ügyben 2002. február 20-án hozott ítéletének [EBHT 2002., II-515. o.] 37. pontja).

- 100 A jelen esetben először is azt a kérdést kell megvizsgálni, hogy van-e okozati összefüggés az alperes intézmények állítólagos jogellenes magatartása és a felperesek által hivatkozott kár között.
- 101 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint akkor áll fenn az EK 288. cikk második bekezdése szerinti ok-okozati kapcsolat, ha kétségtelen és közvetlen okozati összefüggés van az érintett intézmény által elkövetett kötelességszegés és a hivatkozott kár között, amelynek bizonyítása a felperesekre hárul (a Bíróság 363/88. és 364/88. sz., Finsider és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1992. január 30-án hozott ítéletének [EBHT 1992., I-359. o.] 25. pontja; a fent hivatkozott Coldiretti és társai kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítélet 101. pontja).
- 102 A jelen esetben a felperesek részéről állított jogellenesség lényegében abban áll, hogy az alperesek elégtelen, téves és megkésett jogszabályokat és intézkedéseket hoztak, amelyek nem voltak megfelelőek a BSE-kór leküzdéséhez. Így tehát a felperesek azt róják az alperes intézmények terhére, hogy nem teljesítették az állat- és közegészségi felügyeleti és ellenőrzési kötelezettségeiket különösen azáltal, hogy egyrészt nem alkalmazták az EK 152. cikk (4) bekezdésének b) és c) pontját; másrészt nem fogadták el a 89/662 és 90/425 irányelvekben előírt védőintézkedéseket, harmadrészt pedig nem ellenőrizték, hogy betartják-e a közösségi szabályozást a tagállami hatóságok, különösen az Egyesült Királyság hatóságai. Pontosabban a felperesek elsősorban azt róják a közösségi intézmények terhére, hogy csak túl későn tiltották meg a hús- és csontliszt felhasználását a haszonállatok takarmányozásában, valamint nem időben állapították meg az állati hulladék feldolgozásának megfelelő eljárásait a BSE-kórok okozó hatástalanításának biztosítása érdekében; másodsorban csak túl későn tiltották meg az SRM-felhasználást, harmadsorban elhamarkodottan oldották fel az Egyesült Királyságból származó szarvasmarhára, marhahúsra, valamint hús- és csontlisztre 1996-ban elrendelt embargót.
- 103 A felperesek előadják, hogy az az állítólagos körülmény, hogy a BSE-válságot a Tanács és a Bizottság hanyag módon kezelte, megakadályozta, hogy a BSE a megjelenési helyére, az Egyesült Királyság területére korlátozódjon, és lehetővé tette,

hogy e betegség az európai kontinens több országában, közöttük Spanyolországban is elterjedjen. A BSE megjelenése ebben az országban igen jelentős gazdasági károkat okozott a felpereseknek, különösen a marhahúsfogyasztás visszesése és a marhahús árának zuhanása miatt, és nem vagyoni káruk is keletkezett. A felperesek szerint tehát a jelen esetben az alperes intézmények állítólagos hibás fellépése és tétlensége közvetlen okát képezi a hivatkozott károknak.

- 104 A Tanács és a Bizottság viszont fenntartják, hogy a felperesek a jelen esetben nem bizonyították a közvetlen okozati összefüggést az állítólagos jogellenes magatartások és a hivatkozott károk között. Ezen intézmények különösen azt vitatják, hogy intézkedéseik és mulasztásaik olyannak tekinthetők, mint amelyek kiváltották a BSE megjelenését Spanyolországban. Előadják, hogy nem került bizonyításra, hogy korábbi fellépésükkel vagy más intézkedések elfogadásával elkerülhető lett volna az első BSE-eset megjelenése ebben az országban. Az alperes intézmények másfelől úgy érvelnek, hogy legalábbis a fogyasztók bizalmának megrendülését, amely a spanyol piacon a marhahúsár és a marhahúsfogyasztás csökkenésének oka, valójában az első spanyolországi BSE-eset megjelenésének vészjósló bemutatása váltotta ki a médiában.
- 105 Előzetesen meg kell állapítani, hogy jelen esetben a spanyol marhahús piacon a fogyasztás és az ár csökkenése az első spanyolországi BSE-eset 2000. november 22-i megjelenése után következett be, amelyet követően 2000 novembere és 2001 novembere között több mint 70 BSE-esetet mutattak meg ki spanyol területen.
- 106 Nem vitatott, hogy ebben az időben a spanyol fogyasztók már több éve tudtak arról, hogy kergemarha-kór sújtja az Egyesült Királyság és más európai államok, többek között a szomszédos országok, Franciaország és Portugália állatállományát, tudomásuk volt e betegség emberre való áttérjedésének veszélyéről, és arról is, hogy a betegség halálos. Így a fent hivatkozott Coldiretti és társai kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló helyzettel szemben, ahol a piac szűkülése a SEAC 1996. március 20-i közleményének közzététele miatt következett



be, amely említést tett arról, hogy lehetséges a BSE betegség áterjedése az emberre (lásd a fent hivatkozott Coldiretti és társai kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítélet 113. pontját), a jelen esetben a hivatkozott károk alapját képező keresletcsökkenést nem az a hatás váltotta ki, amelyet a BSE emberi egészséggel kapcsolatos kockázatára vonatkozó tudományos ismeretek közvetítése vagy terjesztése gyakorolt a közvéleményre.

107 A jelen esetben a fogyasztói bizalom megrendülését, amely magával vonta a marhahúsfogyasztás visszaesését is Spanyolországban, közvetlenül az okozta, hogy BSE-kórral fertőzött marhákat találtak ebben az országban. Ellentétben azzal, amit úgy tűnik, hogy az alperes intézmények állítanak, nem az váltotta ki a spanyol fogyasztók aggodalmát, hogy a spanyol média állítólag „vészjóslóan” kezelte az információkat, hanem éppen az, hogy a BSE megjelent Spanyolországban. A jelen esetben ugyanis az okozati összefüggés megállapítása során nem lehet elhatárolni egymástól a betegség spanyolországi megjelenését e tény média-visszhangjától, bármennyire is vészjósló volt az.

108 Következésképpen, ha a spanyol marhahúspiactól a BSE-kór spanyolországi megjelenése okozta, a felpereseket emiatt ért károk tekintetében a Közösség felelőségét csak az válthatja ki, ha a Tanács és a Bizottság állítólagos jogellenes intézkedései és mulasztásai e betegség spanyolországi megjelenésének közvetlen okát képezték, azzal a feltétellel, hogy amennyiben ezen intézmények meghozták volna azokat az intézkedéseket, amelyeket a felperesek kifogása szerint nem fogadtak el, akkor e betegség valószínűleg meg sem jelent volna Spanyolországban.

109 Ezt követően következetesen meg kell vizsgálni, hogy szolgáltatott-e a felperesek bizonyítékot vagy arra utaló ténykörülmenyt, hogy az alperes intézmények terhére rótt állítólagos hibás intézkedések és mulasztások a BSE spanyolországi megjelenése kétségtelen és közvetlen okának minősülhetnek.

1. A hús- és csontliszt felhasználásának állítólagos késedelmes megtiltásáról és az állati hulladékok megfelelő feldolgozási eljárásainak állítólagos késedelmes megállapításáról

- 110 A felperesek előadják, hogy a Spanyolországot sújtó BSE-válság nem következett volna be, ha az alperes intézmények már 1990-ben elrendelték volna az állati eredetű liszt felhasználásának teljes tilalmát a haszonállatok takarmányozásában. Márpedig e tilalom csak a 2001. január 1-jén hatályba lépett 2000/766 határozattal jött létre. A felperesek azt is az alperesek terhére róják, hogy későn állapították meg az emlősökből származó állati hulladékok megfelelő feldolgozási eljárásait. A megfelelő eljárásokat csak az 1997. április 1-jén hatályba lépett 96/449 határozat elfogadásával vezették be.
- 111 Előzetesen meg kell állapítani, hogy még ha úgy is tűnik, hogy nem teljesen ismert a BSE pontos eredete, az e betegségről készült tudományos munkák arra utalnak, hogy – eltekintve az anyaállatról átterjedt egyes esetektől (kevesebb mint 10%) – a BSE-t nagy valószínűséggel a fertőző kórokozót tartalmazó hús- és csontliszt feletetése okozza. Úgy vélik ugyanis, amint azt a 94/381 határozat is megállapítja, hogy a BSE megjelenését a jószágban a kérődző eredetű, a sűrűlőkor, majd később a BSE-kórokozóját magukba foglaló fehérlő okozták, amelyeket nem megfelelően kezeltek a fertőző kórokozók hatástalanítása tekintetében. Ebből következik, hogy e betegség terjedése elleni küzdelem érdekében különösen fontos annak megakadályozása, hogy olyan szövetek kerüljenek az állati takarmányláncba, amelyek tartalmazhatják a BSE-kórokozóját.
- 112 Meg kell tehát vizsgálni az alperes intézményeknek e tárgyban hozott intézkedéseit, mégpedig azokat, amelyek a hús- és csontliszt felhasználására és az állati hulladékok feldolgozási eljárásaira vonatkoznak. E tekintetben az intézmények fellépésének két szakasza különböztetendő meg: az első szakasz a BSE-kórnak az Egyesült Királyságban 1986-ban történt kimutatásától az 1994. június 27-i 94/381 határozat bizottsági elfogadásáig tartott, amely a Közösség egész területén megtiltotta az

emlősökből származó fehérjék felhasználását a kérődzők takarmányozásában; a második szakasz e határozat elfogadásától addig tartott, amíg a 2000. december 4-i 2000/766 határozattal el nem rendelték a feldolgozott állati fehérjék teljes felhasználási tilalmát a haszonállatok takarmányozásában.

– Az alperes intézmények fellépése 1994 júniusa előtt

113 Úgy tűnik, hogy az alperes intézmények kezdetben úgy vélték, a BSE olyan állategészségügyi probléma, amely alapvetően az Egyesült Királyság területére korlátozódik, ahol e betegséget első ízben 1986-ban mutatták ki. Így 1989-től kezdődően elfogadták a BSE többi tagállamra való átterjedésének elkerülésére irányuló intézkedések első csoportját, többek között bizonyos korlátozásokat vezettek be az Egyesült Királyságból származó szarvasmarhák közösségen belüli kereskedelmét illetően (lásd különösen a 89/469, 90/59 és 90/261 határozatot). Ezt követően a 90/200 határozat intézkedéseket vezetett be azzal a céllal, hogy korlátozza az Egyesült Királyság és a többi tagállam között a szarvasmarhafélékből, különösen a levágáskor hat hónaposnál idősebb szarvasmarhákból származó egyes szövetek és szervek (agy- és gerincvelő, mandulák, borjúmirigy, lép és belek) közösségen belüli kereskedelmét, miközben megtiltotta a nem emberi fogyasztásra szánt egyéb szövetek és szervek szállítását is. A 92/290 határozat minden tagállamot arra kötelezett, hogy ügyeljenek arra, hogy ne kerüljenek kiszállításra olyan szarvasmarhafélék nőtényeiből származó embriók, amelyeknél megállapították vagy gyanítják a BSE fennállását; az Egyesült Királyság vonatkozásában pedig e határozat megtiltotta az 1988. júliusa előtt született állatokból származó embriók kivételét.

114 Következésképpen meg kell állapítani, hogy noha az Egyesült Királyság hatóságai a saját területükön már 1988 júliusától megtiltották, hogy a kérődzőket kérődző eredetű fehérjéket tartalmazó hús- és csontliszttel etessék, az alperes intézmények kezdetben nem fogadtak el hasonló közösségi szintű intézkedéseket. Amint az ugyanis már említésre került, az alperes intézmények csak 1994 júniusában a 94/381

határozat elfogadásával tiltották meg a Közösség egész területén az emlősökből származó fehérjék felhasználását a kérődzők takarmányozásában. Ugyanígy a hús- és csontlisztnak az Egyesült Királyságból a többi tagállamba irányuló kivitelét kifejezetten csak 1996-ban a 96/239 határozattal tiltották meg.

- 115 Tény, hogy ebben az időben a betegség jellegzetességei, pontosabban a terjedésének okai nem voltak teljes mértékben ismertek. Ugyanígy 1994 előtt a BSE-érintettség az Egyesült Királyságon – és csekély mértékben az Írországon – kívüli más országokban jelentősen korlátozott volt. A kontinentális Európában ugyanis 1988 és 1994 között csupán Németországban (4 eset), Dániában (1 eset), Franciaországban (10 eset), Olaszországban (2 eset) és Portugáliában (18 eset) mutatták ki a BSE-t. Továbbá ezen esetek jó részében a marhákat importálták ezekbe az országokba.
- 116 Ettől függetlenül a Bizottság már 1989-ben úgy ítélte meg, hogy a BSE olyan „új és súlyos fertőző betegség, amelynek jelenléte veszélyt jelent[het] a tagállamokban [tenyésztett] szarvasmarhákra” (lásd a 89/469 határozat második preambulumbekzdését). Azt is meg kell jegyezni, hogy az Egyesült Királyságból származó termékek kereskedelmét korlátozó, 1989 és 1992 között elfogadott közösségi intézkedések különösen az 1988 júliusa előtt ebben az országban született állatokra, azaz olyan állatokra vonatkoztak, amelyek még azelőtt születtek, hogy az Egyesült Királyságban bevezették volna a kérődzőknek a kérődző eredetű fehérjéket tartalmazó hús- és csontliszttel való etetési tilalmát (lásd különösen a 89/469 határozat 1. cikkét, a 90/200 határozat 2. cikkének (2) bekezdését, valamint a 92/290 határozat 2. cikkének (1) és (2) bekezdését). Így tehát meg kell jegyezni, hogy a 90/59 határozat rögzíti, hogy „az Egyesült Királyságon kívül született, de 1988. július 18-át követően az Egyesült Királyságba bevitt szarvasmarhák nincsenek kitéve a fertőzött takarmány közvetítésével okozott betegség veszélyének”.
- 117 Következésképpen úgy tűnik, hogy 1990-ben az alperes intézmények legalábbis bizonyos mértékben már tudatában voltak annak, hogy milyen veszélyt jelentett a BSE a tagállamokban lévő állatállományra, és tudatában volt annak is, hogy valószínűleg ok-okozati viszony áll fenn e betegség terjedése és a kérődzők húsával

és csontjával fertőzött liszt fogyasztása között. Tehát joggal vélekedhetünk úgy, hogy körültekintő eljárás volt ezen intézmények részéről, hogy 1994 júniusa előtt külön intézkedéseket fogadtak el az említett liszt felhasználásáról különösen a 89/662 irányelv 9. cikkének (3) és (4) bekezdése, valamint a 90/425 irányelv 10. cikkének (3) és (4) bekezdése alapján.

- 118 Semmiképpen nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy ezen intézkedések elfogadása – akár e kezdeti szakaszban is – szükségszerűen megakadályozhatta volna a BSE terjedését a kontinensen, illetve e betegség spanyolországi megjelenését 2000-ben. Meg kell ugyanis állapítani, hogy 1989 és 1990 között hét tagállam fogadott el olyan intézkedéseket, amelyek megtiltották az emlősök szöveteiből nyert fehérjék felhasználását a kérődzők takarmányozásában. Azonban közülük jó néhány nem tudta e rendelkezésekkel megakadályozni, hogy a BSE megjelenjen a területén. Így például a Francia Köztársaság, amely 1990 júliusában tiltotta meg az emlősökből származó fehérjék felhasználását a szarvasmarhák takarmányozásában, 1991 és 2001 májusa között 328 BSE-esetet regisztrált, melyek esetében egy kivételével mindegyik szarvasmarha ebben az országban született. Ugyanígy Írország, amely 1989 augusztusában megtiltotta a kérődzőknek a kérődző eredetű fehérjékkel való etetését, 1989 és 2001 májusa között 651 esetet regisztrált, amely esetek nagy része 1996-ot megelőzően, majd 1996-ot követően az összes eset olyan állatot érintett, amelyet nem importáltak. Végül a Holland Királyság 1989 augusztusában szintén megtiltotta a kérődző eredetű fehérjék felhasználását a kérődzők takarmányozásában, márpedig 16 BSE-eset fordult elő ebben az országban 1997 és 2001 májusa között, és mindegyik olyan szarvasmarhát érintett, amelyet nem importáltak.

- 119 Ezen túlmenően meg kell állapítani, hogy az erre vonatkozó közösségi jogszabályok hiányában a Spanyol Királyság hozhatott volna nemzeti intézkedéseket, amelyek a saját területén tiltják a kérődzőknek kérődző eredetű fehérjéket tartalmazó hús- és csontliszttel való takarmányozását, amint azt számos tagállamban, mint már említésre került, meg is tették. Tény, hogy a betegség ebben az országban csak 2000-ben jelent meg, így a spanyol hatóságok ezt megelőzően úgy ítélték meg, hogy ezek az intézkedések nem feltétlenül szükségesek. De azért a BSE mégis csak elég korán megjelent a Spanyolországgal szomszédos országokban (így Portugáliában 1990-ben és Franciaországban pedig 1991-ben), tehát a spanyol hatóságok 1994 előtt óvatosságból gondolhattak volna arra, hogy a hús- és csontliszt felhasználásáról külön intézkedéseket fogadjanak el a területükön.

– Az alperes intézmények fellépése 1994 júniusa és 2000 decembere között

- 120 Az alperesek 1994-től kezdve fokozatosan alakították ki azt a stratégiát, amelynek sajátos célja volt, hogy a Közösség egész területén megakadályozzák azon szövetek állati takarmányláncba kerülését, amelyek tartalmazhatják a BSE-kórokozóját. E stratégia egyrészről olyan jogszabályokat irányzott elő, amelyek az állati hulladékkezelés során a fertőzésveszély minimalizálását célozzák, másrészről takarmányozási tilalmat írt elő, amelynek az volt a célja, hogy az említett hulladékkezelési rendszer zavara esetén biztosítsa, hogy a jószág a takarmányozása közben ne legyen kitéve a BSE fertőző kórokozója veszélyének.
- 121 Ezen intézkedések közül hangsúlyozni kell a 94/381 határozatot, amely a Közösség egész területén megtiltotta az emlősökből származó fehérjék felhasználását a kérődzők takarmányozásában. Amint az említett határozatból kitűnik (negyedik preambulumbekendés), miután a Bizottság az ÁTB-vel együtt részletesen megvizsgálta a helyzetet, megállapította, hogy a kérődzők szöveteiből nyert fehérje volt az egyetlen lehetséges és fő forrása azon kórokozónak, amely a szívacsos agyvelőbántalmat kiváltotta az erre fogékony állatfajtáknál, következőképpen e fehérje kizárása ezen állatfajták takarmányozásából csökkenti a fertőzésveszélyt. Azonban tekintettel arra, hogy a kérődzőkből nyert és a többi emlősállatfajból származó feldolgozott fehérjék megkülönböztetése nehézségekkel jár, a Bizottság megtiltotta az összes emlősállatfajból nyert fehérje felhasználását a kérődzők takarmányozásában azzal, hogy fenntartotta az esetenkénti engedélyezés lehetőségét olyan rendszerek alkalmazása tekintetében, amelyek lehetővé teszik a kérődzőkből és a nem-kérődzőkből származó fehérjék megkülönböztetését.
- 122 A felperesek előadják, hogy e rendelkezések elégtelenek voltak többek között azért, mert a 94/381 határozat az emlősökből származó fehérjék felhasználását csak a kérődzők takarmányozásában tiltotta meg, így nem tiltotta meg a többi haszonállat, különösen a sertés és a baromfi esetében. Szerintük e részleges tilalom később a keresztfertőzés, ennél fogva a BSE-terjedés okának bizonyult.

- 123 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy utólag ténylegesen bebizonyosodott, amint arra a tudományos irányítóbizottság 2000. november 27-i és 28-i közleménye (a 2000/766 határozat harmadik premabulumbekezdése), valamint a Számvevőszék 14/2001. sz. különjelentése (29., 30., 32. és 33. pont) is rámutat, hogy az emlősökből nyert hús- és csontliszt felhasználása a kérődzőkön kívüli többi haszonállat takarmányozásában is fertőzésveszélyt jelent a kérődzők takarmányozása szempontjából. A „keresztfertőzés” kockázata fennáll mind a lisztgyártó üzemekben, mind az állattenyésztéssel foglalkozó gazdaságokban.
- 124 Márpedig, amint azt a felperesek is hangsúlyozzák, az állati fehérjék felhasználásának teljes tilalmát valamennyi haszonállat takarmányozásában a Közösség egész területén csak a 2001. január 1-jén hatályba lépett 2000/766 határozattal rendelték el. Mindenesetre rögzíteni kell, hogy e 2000/766 határozat elfogadását az tette szükségessé, hogy számos tagállamban hiányos volt a hús- és csontlisztről szóló közösségi szabályok végrehajtási rendszere (a 2000/766 határozat negyedik-hatodik preambulumbekzdése).
- 125 Amint ugyanis a Számvevőszék 14/2001. sz. különjelentéséből (31. pont) is kitűnik, a tagállamok nagy része (köztük a Spanyol Királyság) eltúrték a fertőzés egy bizonyos szintjét, jóllehet a közösségi szabályozás nem írt elő tűrészhatárt. Ugyanígy a Bizottság Élelmiszerügyi és Állategészségügyi Hivatala (ÉÁH) által 1998 és 2000 között végzett ellenőrzések is hiányosságokat mutattak ki a tagállamok többségében e liszt kereskedelmi forgalmának ellenőrzésében.
- 126 Az említett takarmányozási tilalom végrehajtására vonatkozó tagállami mulasztásokon túlmenően az ÉÁH ellenőrzései azt is feltárták, hogy a takarmányipar – beleértve az állati hulladékfeldolgozó és takarmánygyártó üzemeket is – nem tett elegendő erőfeszítést annak elkerülésére, hogy a hús- és csontliszt a jószágok takarmányába kerüljön, valamint az érintett takarmányok nem voltak mindig

pontosan felcímkezve (így például Spanyolországban sem). E mulasztások hozzájárultak ahhoz, hogy a tenyésztők esetleg fertőző takarmányt adtak véletlenül a jószágaiknak (a Számvevőszék 14/2001. sz. különjelentésének 33. pontja).

127 Továbbá meg kell jegyezni, hogy a Bizottság 1994 óta fokozatosan meghatározta az állati hulladékfeldolgozás módszereit, amelyeket azért kell alkalmazni, hogy csökkenjen az olyan fertőzött állatok hulladékában jelenlévő BSE-kórokozók fertőző képessége, amelyeket a kérődzőkön kívüli haszonállatok takarmányozására szánt hús- és csontlisztte dolgoznak fel. Másfelől a Bizottság intézkedéseket hozott, amelyek biztosítják az állati hulladékfeldolgozó és takarmánytermelő létesítmények felügyeletét és hitelesítését.

128 Így tehát a 94/382 határozat megtiltotta a kérődző eredetű állati hulladékok egyes olyan feldolgozási eljárásait, amelyek egy tudományos tanulmány alapján eredménytelennek bizonyultak a fertőző BSE-kórokozók hatástalanítása szempontjából (a határozat hetedik preambulumbekzdése). Az e határozatban megállapított minimális követelményeket azonban kifejezetten átmenetinek minősítették, előírva későbbi módosításukat a jövőbeni tudományos adatok fényében annak érdekében, hogy valamennyi eljárásban biztosítani lehessen a kórokozók kielégítő hatástalanítását. Új tanulmányok elkészülte után a Bizottság valóban megállapította, hogy egyedül a kipróbált rendszerek képesek a sűrűkor kórokozójának teljes hatástalanítására a hús- és csontlisztban, mégpedig a Batch-eljárásban 133 °C minimális hőmérsékleten 3 bar nyomás alatt, legalább húsz percen keresztül történő hőkezelés, amely önálló kezelésként, illetve a kezelést megelőző vagy követő sterilizációs eljárásaként is alkalmazható. Ennélfogva a 96/449 határozat 1997. április 1-jei hatálylyal megállapította a BSE-kórokozójának hatástalanítása céljából az állati hulladékok feldolgozásának minimális követelményeit, és arra kötelezte a tagállamokat, hogy ne engedélyezzék azokat az eljárásokat, amelyek nem felelnek meg az említett követelményeknek. Márpedig miközben a felperesek az alperes intézmények terhére róják, hogy nem korábban fogadták el a 96/449 határozattal bevezetett állati hulladékkezelési eljárásokat arra hivatkozva, hogy azok alkalmazását a Parlament



már 1993-ban kérte, nem szolgáltatnak bizonyító eszközt arra vonatkozóan, hogy a korábbi rendelkezések, különösen a 94/382 határozat rendelkezései, már elrendelésük időpontjában nyilvánvalóan elégtelenek vagy tévesek voltak az akkori tudományos ismeretek szintjén.

129 Továbbá rögzíteni kell, hogy a 94/474 határozat megtiltotta a 94/382 határozat hatálya alá tartozó, 1995. január 1-je előtt előállított összes anyag és termék kivitelét az Egyesült Királyságból. Ezt követően a 96/239 határozat teljes körűen megtiltotta az emlősökből származó hús- és csontliszt, valamint az Egyesült Királyságban levágott szarvasmarhafélékből készült olyan termékek kiszállítását az Egyesült Királyság területéről, amelyek az állati takarmányláncba kerülhettek. Végül a Bizottság a 97/735 határozattal a Közösség egész területén megtiltotta az emlősökből származó és feldolgozott olyan állati hulladékok kiszállítását a többi tagállamba vagy harmadik országokba, amelyeket nem a 96/449 határozatban rögzített követelményeknek megfelelően dolgoztak fel. Továbbá arra kötelezte a tagállamokat, hogy ügyeljenek arra, hogy az említett hulladékok ne kerülhessenek az állati takarmányláncba.

130 Végül meg kell jegyezni, hogy – amint a Számvevőszék is megállapítja a 14/2001. sz. különjelentésében (28. pont) – az ÉÁH részéről végzett ellenőrzések rávilágítottak az állati hulladékfeldolgozási és takarmányozási módszerekről szóló közösségi szabályok kései átültetésének problémáira, valamint az állati hulladékfeldolgozó üzemek hitelesítési eljárásainak és a megfelelő kezelési szabályok betartásának ellenőrzési nehézségeire a tagállamok nagy részében, közöttük Spanyolországban is.

– Véggöveztetés

131 A fentiek alapján meg kell állapítani, hogy a hús- és csontlisztnek a haszonállatok, közöttük különösen a kérődzők takarmányozásában történő felhasználásával és az

állati hulladékfeldolgozással kapcsolatos problémák alperes intézmények általi kezelése nem tekinthető a BSE spanyolországi megjelenése kétségtelen és közvetlen okának. Nem bizonyított ugyanis, hogy a BSE-kór egyáltalán nem jelent volna meg ebben az országban, ha ezek az intézmények előbb fogadták volna el az utóbb elfogadott intézkedéseket. Ezzel kapcsolatban azt is szem előtt kell tartani, hogy az alperes intézmények által elfogadott számos intézkedés állítólagos hatástalansága nagyrészt annak tulajdonítható, hogy azokat a tagállami hatóságok és a magánjog hatálya alá tartozó gazdasági szereplők helytelenül és nem teljes körűen alkalmazták.

## 2. Az SRM-felhasználásra vonatkozó tilalom állítólagos késedelméről

- 132 A felperesek a közösségi intézmények terhére róják, hogy túl későn válaszoltak az Egészségügyi Világszervezet (WHO) szakértői csoportjának 1996. áprilisi ajánlásaira és az SRM-nek valamennyi táplálékláncból való kiküszöbölésének szükségességéről hozott 1996. októberi ÁTB-állásfoglalásra. Többek között megjegyzik, hogy a Bizottság és a Tanács ezt követően csaknem három évig, 2000. október 1-jéig halogatta a mindennemű SRM-re kiterjedő felhasználási tilalom hatálybalépését, amely tilalmat a 97/534 határozat szerint már 1998. január 1-jén be kellett volna vezetni.
- 133 Meg kell állapítani, hogy – amint a felperesek is rámutatnak – a Bizottság azon javaslatainak elfogadását és bevezetését halasztották el, amelyek éppen arra irányultak, hogy kizárják az emberi táplálék- és az állati takarmányláncból az SRM-et.
- 134 Mindenképpen meg kell jegyezni, hogy a 97/534 határozat elfogadása előtt is fogadtak el az alperes intézmények intézkedéseket ezen a területen. Így különösen a 90/200 határozat megtiltotta a vágáskor hat hónaposnál idősebb szarvasmarhákból származó olyan anyagok, mint az agy- és gerincvelő, borjúmirigy, mandulák, lép és belek kiszállítását az Egyesült Királyságból. Ugyanígy figyelembe kell venni az alperes

intézmények által a hús- és csontlisztnak a kérődzők takarmányozásában való felhasználásáról, valamint a fent említett állati eredetű hulladékok kezeléséről elfogadott rendelkezéseket.

- 135 Rögzíteni kell továbbá, hogy a 2000/418 határozat hatálybalépése előtt, amely véglegesen szabályozta az SRM-felhasználást a Közösség egész területén, számos tagállam fogadott már el nemzeti jogszabályokat az SRM-nek a táplálékláncokból való kizárásáról. Különösen ilyen a Belga Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Portugál Köztársaság és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. A Spanyol Királyság és az Olasz Köztársaság pedig a BSE által érintett országokból származó állatokból nyert SRM-et zárta ki.
- 136 Különösképpen meg kell jegyezni, hogy a Spanyol Királyság 1996. július 4-én megtiltotta egyes olyan szarvasmarhákból nyert szervek és anyagok belépését a területére, amelyek esetében fennállt annak kockázata, hogy Franciaországból, Írországból, Portugáliából és Svájcban származnak, és az ezen országokból származó Spanyolországban levágott szarvasmarhák esetében elrendelte e szervek és anyagok megsemmisítését. Az e tilalommal érintett termékek között szerepelt az agy- és gerincvelő, a szemek, a borjűmirigy, a mandulák, a lép és a belek. 1996. október 9-én ezen intézkedést kiterjesztették a fent említett országokból és az Egyesült Királyságból származó juhok és kecskék egyes szerveire is, mivel ez utóbbi ország nem szerepelt az eredeti listán tekintettel a 96/239 határozatban előírt intézkedésekre.
- 137 E feltételek között meg kell állapítani, hogy az a késelem, amit a felperesek az alperes intézmények terhére rónak az SRM-nek a Közösség egész területén való megtiltását illetően, nem tekinthető a BSE 2000. évi spanyolországi megjelenése meghatározó okának. Nem bizonyított, hogy a BSE-kór egyáltalán nem jelent volna meg ebben az országban, ha ezek az intézmények előbb fogadták volna el az utóbb elfogadott intézkedéseket.

### 3. Az Egyesült Királyságból származó szarvasmarhát, marhahúst, valamint hús- és csontlisztet sújtó embargó állítólagos elhamarkodott feloldásáról

- 138 A felperesek úgy érvelnek, hogy a brit szarvasmarhákra, marhahús termékekre és lisztre vonatkozóan a 96/239 határozattal elrendelt embargó szükséges és megfelelő volt a BSE-terjedés megakadályozásához, és előadják, hogy az alperes intézmények alaptalanul és elhamarkodottan enyhítették azonnal ezt az embargót. Így először a 96/362 határozat feloldotta az olyan termékek szállítási tilalmát, mint a sperma, a zselatin és a faggyú. Másodszor a 98/256 határozat 1998. június 1-jétől feloldotta a jószág, a hús és az állati eredetű liszt Egyesült Királyságból történő kivitelének tilalmát. Végül harmadszor a 98/692 határozat elfogadása jelentette az ezen országot sújtó embargó fokozatos feloldási folyamatának utolsó szakaszát. A felperesek szerint annak közvetlen oka, hogy a betegség 2000 végén Spanyolországban elterjedt, az embargó ezen elhamarkodott feloldásában, különösen a 98/256 határozat elfogadásában rejlik.
- 139 Emlékeztetni kell arra, hogy a Bizottság 1996. március 27-én elfogadta a 96/239 határozatot, amely ideiglenesen megtiltotta az Egyesült Királyság területéről valamennyi szarvasmarha és marhahús, vagy abból nyert termék, szarvasmarhasperma és -embrió, valamint emlősekből származó hús- és csontliszt kiszállítását a többi tagállamba és harmadik országokba. Ezt az embargót főként a BSE emberre való átterjedésének a veszélyével kapcsolatban felmerült bizonytalanság indokolta, ami nagy aggodalmat okozott a fogyasztók körében, és amely több tagállam és harmadik ország azon határozatát követte, amelyben megtiltották az Egyesült Királyságból származó élő szarvasmarha és marhahús területükre való bevitelét.
- 140 Ezt követően, amint a felperesek is rámutatnak, a 96/362 határozat feloldotta a szarvasmarhasperma és más termékek, úgy mint a zselatin, a dikalcium-foszfát, aminosavak és peptidek, faggyú, valamint faggyútermékek és a faggyúból nyert termékek Egyesült Királyságból történő kivitelének tilalmát, különösen azzal a feltétellel, hogy azokat az e határozat mellékletében leírt eljárással hatósági

állatorvosi felügyelet alatt álló létesítményekben állították elő. Amint az említett határozat preambuluma is rámutat, a Bizottság előzetesen az illetékes tudományos bizottságokkal konzultált, hogy meggyőződjön arról, e termékek nem jelentenek veszélyt az állati egészségre. Márpedig a felperesek nem támasztották alá azon állításukat, és nem is adtak magyarázatot arra, hogy mennyiben is hathatott ki egyáltalán e termékek Egyesült Királyságból történő kiszállítása a BSE spanyolországi megjelenésére.

- 141 A 96/239 határozatot hatályon kívül helyező 98/256 határozat elfogadását illetően előzetesen meg kell állapítani, hogy ellentétben azzal, amit a felperesek állítanak, az nem vonta maga után a jószág, az állati eredetű liszt és a hús Egyesült Királyságból történő kiszállítására vonatkozó korlátozások feloldását, és nem is vezetett be változásokat az Egyesült Királyság hatóságainak és az alperes intézményeknek az ellenőrzési hatáskörében. E határozat csupán enyhítette az Észak-Írországból született és nevelt, igazoltan BSE-mentes állományból származó és Észak-Írországból kizárólag e célra használt vágóhidakon levágott állatokból származó friss csontozott hús, darált hús, húskészítmények és húsipari termékek Észak-Írországból történő kivitelének tilalmát. Ezen erősen korlátozott hatályon kívül helyezés mellett a 98/256 határozat fenntartotta az élő állatok, a szarvasmarhafélék embriói, a húsliszt, a csontliszt és az emlősökből származó hús- és csontliszt, valamint az Egyesült Királyságban levágott szarvasmarhák húsa és az ilyen szarvasmarhából készült olyan termékek Egyesült Királyságból történő kivitelének tilalmát, amelyek az emberi táplálék- vagy az állati takarmányláncba kerülhetnek. Ugyanígy az Észak-Írországból előállított hús- és csontlisztre sem terjedt ki a termékek Egyesült Királyságból történő kiviteli tilalmának e részleges hatályon kívül helyezése (lásd a 98/256 határozatnak a friss hús Közösségen belüli kereskedelmét érintő egészségügyi problémákról szóló, 1976. december 21-i 77/99/EGK tanácsi irányelv [HL L 26, 85. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 3. kötet, 82. o.] 2. cikke (1) bekezdése a) pontjának ii. alpontjával összefüggésben értelmezett 6. cikke (1) bekezdésének c) pontját).

- 142 Ebből következik, hogy a 98/256 határozattal bevezetett intézkedések nem válhatták ki a BSE-esetek megjelenését Spanyolországban, mivel azok nem tették lehetővé sem hús- és csontliszt, sem élő szarvasmarha kiszállítását az Egyesült Királyságból. Az, hogy a 98/256 határozat lehetővé tette az Észak-Írországból származó friss csontozott hús, darált hús és húskészítmény értékesítését, különösen nem lehet

oka a BSE megjelenésének a spanyol állatállományban, miután e termékek kifejezetten emberi fogyasztásra és nem a kérődzők etetésére szolgálnak.

- 143 Végül a 98/692 határozatot illetően emlékeztetni kell arra, hogy az enyhítette az olyan friss csontozott hús, darált hús, húskészítmények és húsipari termékek, valamint a húsevő háziállatoknak szánt takarmány Egyesült Királyságból történő kivitelének tilalmát, amelyek az Egyesült Királyságban született és nevelt, és ott olyan vágóhidakon levágott szarvasmarhákból származnak, amelyeket nem megfelelő szarvasmarhák vágására nem használtak. Márpedig elsősorban azon termékek jellegére tekintettel, amelyek szállítását engedélyezték, az embargó e határozattal bevezetett enyhítése nem lehetett alkalmas arra, hogy előidézze a BSE terjedését az Egyesült Királyságon kívül. Másodsorban meg kell jegyezni, hogy a BSE lappangási ideje 4-5 év. A felperesek ezt nem vitatják, de úgy érvelnek, hogy e betegség minimális lappangási ideje 22 hónap. Márpedig, még ha el is fogadjuk a 22 hónapos minimális időt, akkor is meg kell állapítani, hogy egyébiránt a 98/692 határozattal megengedett szállítás kezdő időpontja 1999. augusztus 1-je volt, így az embargó e részleges feloldása nem idézhette elő a betegség megjelenését a spanyol állatállományban 2000 novemberében.

- 144 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy az a jogellenesség, amit a felperesek az alperes intézmények terhére rónak, és amely az 1996-ban az Egyesült Királyságból származó termékekre elrendelt embargó fokozatos feloldását érinti, nem tekinthető a BSE spanyolországi megjelenése meghatározó okának.

4. Az alperes intézmények állategészségügyi és közegészségügyi felügyeleti és ellenőrzési kötelezettségei teljesítésének állítólagos elmulasztásáról

- 145 Az előző részekben vizsgált állítólagos jogellenesség mellett a felperesek általános kifogással illetik az alperes intézményeknek az 1990-től 2000-ig terjedő időszak alatti

fellépését, különösen úgy vélik, hogy az alperes intézmények nem teljesítették a felügyeleti és ellenőrzési kötelezettségeiket. A felperesek különösen azt róják az alperes intézmények terhére, hogy nem alkalmazták az EK 152. cikk (4) bekezdésének b) és c) pontját, amely lehetővé teszi állat- és növényegészségügyi és az emberi egészség védelmére és javítására szolgáló intézkedések elfogadását, nem fogadták el a 89/662 és 90/425 irányelvben előírt védőintézkedéseket, és nem ellenőrizték, hogy betartják-e a közösségi szabályozást a tagállami hatóságok, különösen az Egyesült Királyság hatóságai.

146 Márpedig meg kell állapítani, hogy a felperesek nem határozták meg pontosan, hogy az előzőekben vizsgáltakon kívül mely intézkedésekből és mulasztásokból is tevődik össze az alperes intézmények jogellenes magatartása. Sőt a felperesek egyáltalán nem is támasztották alá állításaikat abban a kérdésben, hogy milyen is lenne konkrétan a fennálló ok-okozati viszony ezen állítólagos szabálytalanságok és a BSE-kór 2000. évi spanyolországi megjelenése között.

147 A felperesek a vizsgáló bizottság jelentésének megemlítésére szorítkoznak, amely megítélésük szerint megerősíti, hogy a Tanács és a Bizottság felelős a tagállamokban elterjedt BSE által előidézett válságért. Meg kell ugyanis jegyezni, hogy az említett jelentés megállapította, hogy az alperes intézmények hanyagul kezelték a BSE-válságot 1990 és 1994 között, és e tekintetben felelőssé tette őket. A Tanács terhére különösen azt rója, hogy tétlen volt ezen időszakban. A Bizottságot illetően a vizsgáló bizottság különösen azt kifogásolja, hogy a közegészség rovására előnyben részesítette a piac irányítását, felfüggesztette az állategészségügyi ellenőrzéseket az Egyesült Királyságban 1990 júniusa és 1994 májusa között, sőt a félretájékoztatás politikáját gyakorolva alábecsülte a problémát, és későn és eredménytelenül szabályozta a hús- és csontliszt problémáját. E jelentés zavarokat is kimutat a Bizottság szervezeti egységeinek működésében és koordinációjában. Végül az említett jelentés bírálja az ÁTB és az Állategészségügyi Állandó Bizottság működését.

- 148 Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy a vizsgáló bizottság jelentése arra a következtetésre jut, hogy a BSE-válságban a legnagyobb felelősség az Egyesült Királyság Kormányát terheli, amely jóváhagyta a hús- és csontlisztgyártás technológiájának módosítását, ami az angol állatállomány fertőződésének az alapját képezi, és amely kormány 1988 után nem biztosította sem a kérődzők ilyen liszttel való etetési tilalmának érvényesülését, sem ennek folytán a BSE-re vonatkozó közösségi állategészségügyi szabályozás helyes alkalmazását. A jelentés erősen bírálja a lisztgyártók és az állati hulladékfeldolgozók tevékenységét is az Egyesült Királyságban, akik fertőző terméket állítottak elő, és nem törődtek a fennálló fertőzésveszéllyel.
- 149 Végül meg kell jegyezni, hogy a vizsgáló bizottság jelentését csaknem négy évvel a BSE spanyolországi megjelenése előtt, 1996 folyamán állították össze, és 1997 februárjában fogadták el. Márpedig ellentétben azzal, amit a felperesek állítanak, az említett jelentés megállapításai nem igazán alkalmazhatók a jelenlegi helyzetre. Így, noha a felperesek azt állítják, hogy az alperes intézmények 2000-ig nem követték az említett jelentésben megfogalmazott ajánlásokat, rögzíteni kell, hogy a Parlament BSE-re vonatkozó ajánlások nyomkövetésével megbízott ideiglenes bizottsága az 1997. november 14-i jelentésében megállapította, hogy „a Bizottság teljes egészében vagy részben alkalmazta a vizsgáló bizottság BSE-re vonatkozó ajánlásainak nagyobb részét vagy vállalta, hogy betartja a teljesítésre előírt határidőket”.
- 150 Következésképpen az Elsőfokú Bíróság úgy ítéli meg, hogy az e jelentés megállapításaira való hivatkozás a jelen ügy szempontjából nem elegendő annak bizonyításához, hogy közvetlen okozati összefüggés van az alperes intézmények terhére rótt intézkedések és mulasztások, valamint a BSE 2000. évi spanyolországi megjelenése között.
- 151 Másfelől a felperesek azon érvét illetően, miszerint az alperes intézmények nem kellően ellenőrizték a közösségi állategészségügyi szabályozás betartását, az Elsőfokú Bíróság úgy ítéli meg, hogy még ha bizonyított is lenne ez, akkor sem tekinthető a



BSE spanyolországi megjelenése meghatározó okának. A közösségi állategészségügyi jogszabályok hatékony alkalmazásának ellenőrzési kötelezettsége ugyanis főként a tagállamokra hárul. Különösen a közösségen belüli kereskedelemre vonatkozó állategészségügyi ellenőrzésekkel kapcsolatban a 89/662 és 90/425 irányelvekből az következik, hogy ezek az ellenőrzések elsődlegesen a küldő tagállam hatóságainak hatáskörébe tartoznak, és csak csekély mértékben képezik a rendeltetési hely szerinti tagállam hatóságainak feladatát. Így a küldő tagállam hatóságai kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a gazdasági szereplők a termékek előállításának, tárolásának, értékesítésének és szállításának minden szakaszában megfeleljenek az állat-egészségügyi követelményeknek. (a 89/662 irányelv 4. cikke; a 90/425 irányelv 4. cikke). Ugyanígy a tagállamok a területükön kitért zoonózis vagy olyan betegség esetén, amely jelentős veszélyt jelenthet az állatokra vagy a közegészségre, haladéktalanul megteszik a közösségi szabályozásban előírt ellenőrző és óvintézkedéseket, valamint elfogadnak egyéb más szükséges intézkedéseket (a 89/662 irányelv 9. cikke (1) bekezdésének első és második albekezdése; a 90/425 irányelv 10. cikke (1) bekezdésének első és második albekezdése). Továbbá a rendeltetési hely szerinti tagállam súlyos közegészségügyi vagy állat-egészségügyi okból ideiglenes intézkedéseket tehet az érintett létesítmények, vagy járványos állatbetegség esetében a közösségi szabályozásban meghatározott védelmi terület vonatkozásában a Közösség által megteendő intézkedésekig (a 89/662 irányelv 9. cikke (1) bekezdésének harmadik és negyedik albekezdése; a 90/425 irányelv 10. cikke (1) bekezdésének harmadik és negyedik albekezdése).

152 Mindent egybevetve az Elsőfokú Bíróság úgy ítéli meg, hogy nem bizonyított, hogy e betegség egyáltalán nem sújtotta volna a spanyol állatállományt, ha ezek az intézmények szigorúbb intézkedéseket hoztak volna, vagy korábban hozták volna az intézkedéseket, közöttük olyanokat is, amelyeket a felperesek kifogása szerint el sem fogadtak. Az iratanyagból különösen az tűnik ki, hogy a nemzeti hatóságok és a gazdasági szereplők gyakran nem is vettek tudomást a közösségi jogszabályokról. Valójában a nemzeti hatóságok és a gazdasági szereplők intézkedései és mulasztásai képezik akadályát annak, hogy a jelen esetben megállapítható legyen a közvetlen okozati összefüggés a közösségi intézmények állítólagos jogellenes magatartása és a hivatkozott károk között.

153 Amint arra a Számvevőszék 14/2001. sz. különjelentése is rámutatott, az ÉÁH részéről 1996 óta végzett ellenőrzések feltárták, hogy a tagállamok nagy része

(köztük a Spanyol Királyság) nem a kellő szigorúsággal ügyelt arra, hogy a területén megfelelően végrehajtsák a BSE-vel kapcsolatos intézkedéseket. A Számvevőszék szerint a második BSE-válság 2000-ben történt kitörését a közösségi szabályozás hiányos tagállami végrehajtása, és különösen azon körülmények szemszögéből kell vizsgálni, hogy nem megfelelően alkalmazták az ellenőrzési intézkedéseket, nem tartották be az állati eredetű liszt felhasználási tilalmát a kérődzők takarmányozásában, és elégtelenek voltak az említett liszt és az állati takarmány kereskedelmi forgalmát érintő ellenőrzések. A meglévő közösségi szabályozás hiányos végrehajtása a tagállamok részéről kétség kívül hozzájárult a BSE felszámolásának megakadályozásához és elősegítette annak terjedését.

- 154 Végül a magánjog hatálya alá tartozó egyes gazdasági szereplők felelősségét is figyelembe kell venni a betegség terjedésében. Amint a Számvevőszék 14/2001. sz. különjelentése is megállapította, a takarmányipar nem alkalmazta kellő szigorúsággal a BSE-re vonatkozó közösségi jogszabályokat különös tekintettel a liszt felhasználási tilalmára és a címkézési kötelezettségre.
- 155 Ebből következik, hogy nem bizonyított, hogy a közegészségügyi felügyeleti és ellenőrzési kötelezettségeik tekintetében a Bizottság és a Tanács által állítólagosan elkövetett mulasztások meghatározóak voltak a BSE spanyolországi megjelenésében.

## 5. Véggövetkeztetés

- 156 A fentiekre tekintettel az Elsőfokú Bíróság nem látja bizonyítottnak, hogy a Tanács és a Bizottság állítólagos jogellenes intézkedései és mulasztásai olyanak minősülhetnek, mint amelyek kétségtelen és közvetlen okát képeznék annak, hogy a BSE-kór

2000-ben Spanyolországban megjelent, majd ezt követően a marhahús fogyasztása és ára Spanyolországban lecsökkent, ami a felperesek által a jelen ügyben hivatkozott károkat is eredményezte. Másfelől nem bizonyított, hogy e betegség egyáltalán nem sújtotta volna a spanyol állatállományt, ha a felperesek kifogása szerint el nem fogadott intézkedéseket az alperes intézmények meghozták volna, vagy korábban hozták volna meg.

157 Következésképpen meg kell állapítani, hogy nem bizonyított, hogy okozati összefüggés van az állítólagos kár és a közösségi intézmények állítólagos hibás magatartása között.

158 Ennélfogva a keresetet – mint megalapozatlant – kell elutasítani, anélkül hogy a jelen esetben szükséges lenne határozni a Közösség szerződésen kívüli felelőssége egyéb feltételeinek teljesüléséről, azaz az alperes intézmények terhére rótt magatartások jogellenességéről és arról, hogy a kár ténylegesen bekövetkezett-e.

## A költségekről

159 Az eljárási szabályzat 87. cikkének 2. §-a alapján az Elsőfokú Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a felperesek pervesztesek lettek, ezért a Bizottság és a Tanács kérelmének megfelelően kötelezni kell őket a Bizottság és a Tanács költségeinek viselésére.

A fenti indokok alapján

## AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG

a következőképpen határozott:

- 1) **A keresetet az Unió de Pagesosra és a Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderosra vonatkozó részében – mint elfogadhatatlant – elutasítja.**
- 2) **A keresetet ezt meghaladó részében – mint megalapozatlant – elutasítja.**
- 3) **A felperesek viselik a saját költségeiket, valamint a Tanács és a Bizottság költségeit.**

García-Valdecasas

Cooke

Labucka

Kihirdetve Luxembourgban, a 2003. december 13-i nyilvános ülésen.

E. Coulon

hivatalvezető

J. D. Cooke

elnök

## Tartalomjegyzék

A jogvita alapját képező tényállás .....	II - 4863
Az eljárás és a felek kérelmei .....	II - 4872
Az elfogadhatóságról .....	II - 4874
Az elfogadhatatlanságra vonatkozó első jogalapról, amely a felperesek azonosításának alaki hibáin alapul .....	II - 4874
A felek érvei .....	II - 4874
Az Elsőfokú Bíróság álláspontja .....	II - 4876
Az elfogadhatatlanságra vonatkozó második jogalapról, amely azon alapul, hogy hiányzik a kereset alapjául szolgáló alapvető ténybeli és jogi elemek pontos meghatározása .....	II - 4877
A felek érvei .....	II - 4877
Az Elsőfokú Bíróság álláspontja .....	II - 4878
Az elfogadhatatlanságra vonatkozó harmadik jogalapról, amely az Unió de Pagesos és a COAG eljáráshoz fűződő érdekének hiányán alapul .....	II - 4879
Az ügy érdeméről .....	II - 4881
A felek érvei .....	II - 4881
1. A Tanács és a Bizottság magatartásának jogellenességéről .....	II - 4882
– Az állat- és közegészségügyre vonatkozó közösségi szabályozás megsértéséről .....	II - 4883
– A gondos ügyintézés, a bizalomvédelem és az elővigyázatosság elveinek a megsértéséről .....	II - 4890
2. A kár fennállásáról .....	II - 4892
3. Az okozati összefüggés fennállásáról .....	II - 4894
	II - 4921

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja .....	II - 4898
1. A hús- és csontliszt felhasználásának állítólagos késedelmes megtiltásáról és az állati hulladékok megfelelő feldolgozási eljárásainak állítólagos késedelmes megállapításáról .....	II - 4902
– Az alperes intézmények fellépése 1994 júniusa előtt .....	II - 4903
– Az alperes intézmények fellépése 1994 júniusa és 2000 decembere között .....	II - 4906
– Véggökvetkeztetés .....	II - 4909
2. Az SRM-felhasználásra vonatkozó tilalom állítólagos késedelméről .....	II - 4910
3. Az Egyesült Királyságból származó szarvasmarhát, marhahúst, valamint hús- és csontlisztet sújtó embargó állítólagos elhamarkodott feloldásáról .	II - 4912
4. Az alperes intézmények állategészségügyi és közegészségügyi felügyeleti és ellenőrzési kötelezettségei teljesítésének állítólagos elmulasztásáról .....	II - 4914
5. Véggökvetkeztetés .....	II - 4918
A költségekről .....	II - 4919