

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (första avdelningen)
den 13 december 2006 *

I mål T-304/01, '

Julia Abad Pérez, El Barraco (Spanien), och 481 andra sökande vilkas namn återfinns i en bilaga till domen,

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

Unió de Pagesos, Barcelona (Spanien),

företrädna av advokaterna M. Roca Junyent, J. Roca Sagarra, M. Pons de Vall Alomar och E. Sagarra Trias,

sökande,

* Rättegångsspråk: spanska.

mot

Europeiska unionens råd, inledningsvis företrätt av J. Carbery och F. Florindo Gijón, därefter av M. Florindo Gijón och M. Balta, båda i egenskap av ombud,

och

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. Berscheid och S. Pardo Quintillán, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaten J. Guerra Fernández,

svarande,

angående en talan om skadestånd enligt artiklarna 235 EG och 288 andra stycket EG i syfte att erhålla ersättning för den skada som sökandena påstår sig ha lidit till följd av rådets och kommissionens handlingar och underlåtenhet att handla efter utbrottet av sjukdomen bovin spongiform encefalopati i Spanien,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden R. García-Valdecasas samt domarna J.D. Cooke och I. Labucka,

II - 4862

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 februari 2006,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Sökandena i målet är 482 spanska uppfödare, bestående av yrkesmän, företag verksamma i uppfödningsbranschen och jordbrukskooperativ som omfattar olika företag verksamma i nötkreatursbranschen, vilka stöds av två branschorganisationer för lantbrukare som bildats i enlighet med spansk lag — Unió de Pagesos och Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (nedan kallad COAG).
- 2 Bovin spongiform encefalopati (nedan kallad BSE), den så kallade galna ko-sjukan, ingår i en grupp sjukdomar som går under beteckningen överförbara spongiforma encefalopatier vilka utmärks av en degeneration av hjärnan och av att hjärnans nervceller har ett svampartat utseende vid mikroskopanalys. Det sannolika upphovet till BSE skulle bestå i en ändring av tillredningen av foder avsett för nötkreatur som innehöll protein från får som var smittade av den sjukdom som kallas ”scrapie hos får”. Överföring av sjukdomen skulle huvudsakligen ha skett genom intag av foder,

bland annat kött- och benmjöl som innehållit smittämnen, samt i ringa utsträckning genom överföring från modern. Sjukdomen kännetecknas av en inkubationsperiod om flera år.

- 3 BSE upptäcktes för första gången i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland 1986. Enligt revisionsrättens särskilda rapport nr 14/2001 av den 13 september 2001 om BSE (EGT C 324, s. 1) hade, fram till och med den 31 maj 2001, nästan 180 000 fall av BSE konstaterats i kreatursbesättningarna i det landet, medan det konstaterats 1 738 fall i övriga Europeiska unionen. Antalet fall i Förenade kungariket nådde en högsta nivå 1992 och har sedan dess sjunkit, medan incidensen av BSE i övriga Europeiska unionen har ökat sedan 1996.
- 4 I juli 1988 beslutade Förenade kungariket att förbjuda försäljningen av foder avsett för idisslare som innehöll proteiner från idisslare samt att förbjuda uppfödare att utfodra idisslare med sådant foder (Ruminant Feed Ban, som återfinns i Bovine Spongiform Encephalopathy Order (1988, SI 1988/1039), senare ändrad).
- 5 Från juli 1989 antog gemenskapsinstitutionerna bestämmelser i syfte att bekämpa BSE. De flesta av dessa åtgärder grundade sig på rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden (EGT L 395, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 216) och på rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden (EGT L 224, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146), enligt vilka kommissionen får vidta skyddsåtgärder när det föreligger en risk för djur eller för människors hälsa.

6 Genom beslut 89/469/EEG av den 28 juli 1989 om vissa skyddsåtgärder mot bovin spongiform encefalopati (BSE) i Förenade kungariket (EGT L 225, s. 51) infördes ett visst antal begränsningar av handeln inom gemenskapen med nötkreatur födda i Förenade kungariket före juli 1988. Detta beslut ändrades genom kommissionens beslut 90/59/EEG av den 7 februari 1990 (EGT L 41, s. 23) genom vilket förbudet att exportera nötkreatur från Förenade kungariket utvidgades till att omfatta alla nötkreatur äldre än sex månader. I beslut 90/261/EEG om ändring av beslut 89/649 och av beslut 90/200/EEG om ytterligare krav för vissa vävnader och organ i fråga om BSE (EGT L 146, s. 29) fastställdes att efterlevnaden av beslutet skulle säkerställas genom att ett särskilt märke skulle anbringas på djuren och genom att ett system för dataregister skulle användas för att identifiera djuren. Genom kommissionens beslut 90/134/EEG av den 6 mars 1990 (EGT L 76, s. 23) fogades BSE till förteckningen över anmälningspliktiga djursjukdomar i rådets direktiv 82/894/EEG av den 21 december 1982 om anmälan av djursjukdomar inom gemenskapen (EGT L 378, s. 58; svensk specialutgåva, område 3, volym 15, s. 215) och det fastställdes en skyldighet att varje vecka anmäla nyupptäckta fall av BSE.

7 Genom kommissionens beslut 90/200/EEG av den 9 april 1990 om ytterligare krav för vissa vävnader och organ i fråga om bovin spongiform encefalopati (BSE) (EGT L 105, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 135) infördes ett antal åtgärder avsedda att begränsa handeln mellan Förenade kungariket och övriga medlemsstater med vissa vävnader och organ — hjärna, ryggmärg, tonsiller, bräss, mjälte och tarmar — från nötkreatur, i synnerhet från nötkreatur som vid slakten var äldre än sex månader. Det infördes även ett förbud mot sändningar av andra vävnader och organ som inte var avsedda att användas som livsmedel och det fastställdes att varje nötkreatur som uppvisade kliniska tecken på misstänkt BSE skulle slaktas enskilt och att dess hjärna skulle undersökas i syfte att klarlägga förekomsten av sjukdomen. Om förekomsten av BSE bekräftades genom undersökningen, föreskrevs det i beslutet att slaktkroppen och slaktbiprodukterna skulle destrueras. Genom kommissionens beslut 92/290/EEG av den 14 maj 1992 om vissa skyddsåtgärder mot bovin spongiform encefalopati vad avser embryon av nötkreatur i Förenade kungariket (EGT L 152, s. 37) ålades samtliga medlemsstater att övervaka att de inte till andra medlemsstater i gemenskapen sände embryon av nötkreatur som härrör från hondjur hos vilka förekomsten av BSE hade konstaterats eller var

misstänkt. Vad gäller Förenade kungariket innebar beslutet ett förbud mot export av embryon från djur födda före den 18 juli 1988 samt en skyldighet att anta nödvändiga åtgärder för att donatordjuren skulle kunna identifieras.

- 8 Genom kommissionens beslut 94/381/EG av den 27 juni 1994 om vissa skyddsåtgärder vad avser bovin spongiform encefalopati och utfodring med däggdjursprotein (EGT L 172, s. 23; svensk specialutgåva, område 3, volym 58, s. 243) infördes ett förbud i hela gemenskapen mot att utfodra idisslare med däggdjursprotein. De medlemsstater som kunde införa ett system som gjorde det möjligt att skilja mellan animaliskt protein från idisslare och protein från icke-idisslare kunde dock få kommissionens tillstånd att utfodra idisslare med protein från andra däggdjursarter. I kommissionens beslut 94/382/EEG av den 27 juni 1994 om godkännande av alternativa värmebehandlingssystem för bearbetning av animaliskt avfall från idisslare i syfte att inaktivera smittämnen av spongiform encefalopati (EGT L 172, s. 2; svensk specialutgåva, område 3, volym 58, s. 245) klargjordes vilka metoder för att bearbeta animaliskt avfall som inte fick användas till foder för idisslare på grund av dessa metoders ineffektivitet att inaktivera smittämnen av BSE. I nämnda beslut räknades även de produkter upp som inte föreföll att innebära någon risk för överföring av sjukdomen och som därför var uteslutna från tillämpningsområdet för dessa bestämmelser. Produkterna i fråga utgjordes av gelatin, läder och hudar, körtlar och organ avsedda för farmaceutiskt bruk, blod och blodprodukter, mjölk, späck och ister samt tarmar.
- 9 Genom kommissionens beslut 94/474/EG av den 27 juli 1994 om vissa skyddsåtgärder mot bovin spongiform encefalopati (BSE) och om upphävande av beslut 89/469 och 90/200 (EGT L 194, s. 96; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 222) förlängdes den period under vilken inget fall av BSE fick ha konstaterats på den anläggning där nötkreaturen hade uppehållit sig från två till sex år, för att färskt kött från dessa djur skulle kunna exporteras från Förenade kungariket till andra medlemsstater. I beslutet förbjöds även export från Förenade kungariket av allt material och samtliga produkter som omfattades av beslut 94/382 och som hade tillverkats före den 1 januari 1995.

- 10 Den 20 mars 1996 lämnade Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (nedan kallad SEAC), ett oavhängigt vetenskapligt organ med uppgift att ge råd till Förenade kungarikets regering i frågor rörande BSE, en kommunicé enligt vilken tio fall av en variant av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom — en dödlig neurologisk sjukdom som drabbar människor — hade diagnostiserats hos personer i en ålder av högst 42 år. I kommunikén uttalades vidare: "Trots att det inte finns några direkta bevis på ett samband är den för närvarande mest sannolika förklaringen ... att personerna i dessa fall har utsatts för BSE innan förbudet mot specifikt slaktavfall från nötkreatur infördes år 1989."
- 11 Samma dag fattade det brittiska ministeriet för jordbruk, fiske och livsmedel beslut om att förbjuda dels försäljning och leverans av kött- och benmjöl från däggdjur samt användning av sådant mjöl för utfodring av djur inom animalieproduktionen, inklusive fjäderfä, hästar och odlad fisk, dels försäljning av kött från över 30 månader gamla nötkreatur för mänsklig konsumtion. Samtidigt vidtog ett visst antal medlemsstater och tredjeländer åtgärder för att förbjuda import av nötkreatur eller nötkött från Förenade kungariket eller, vad gällde de åtgärder som vidtogs av tredjeländ, från Europeiska unionen.
- 12 Den 22 mars 1996 ansåg Europeiska unionens vetenskapliga veterinärmedicinska kommitté (nedan kallad Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén) att tillgängliga uppgifter inte gjorde det möjligt att bevisa att BSE kunde överföras till människan. Med beaktande av att en risk likväl förelåg i det hänseendet, beslöt kommittén att rekommendera att de åtgärder som Förenade kungariket nyligen hade vidtagit angående urbening av slaktkroppar från nötkreatur som var mer än 30 månader gamla i godkända anläggningar skulle verkställas såvitt avser handeln inom gemenskapen och att gemenskapen skulle vidta lämpliga åtgärder med avseende på förbudet mot användning av kött- och benmjöl till utfodring av djur.
- 13 Kommissionen antog den 27 mars 1996 beslut 96/239/EG om vissa nödatgärder vad beträffar skydd mot BSE (EGT L 78, s. 47). Beslutet innebar ett tillfälligt förbud mot att sända nötkreatur, nötkött och produkter som framställts av nötkött från

Förenade kungariket till andra medlemsstater eller till tredjeländer. I beslutet fastställdes det bland annat att Förenade kungariket inte skulle sända följande från sitt territorium: Levande nötkreatur samt deras sperma och embryon, nötkött från djur som slaktats i Förenade kungariket, produkter framställda av nötkött från djur som slaktats i Förenade kungariket och som skulle kunna komma in i människors eller djurs näringskedjor, samt produkter avsedda för medicinsk, kosmetisk och farmaceutisk användning samt kött- och benmjöl från däggdjur. Förenade kungariket ålades dessutom att varannan vecka sända kommissionen en rapport om tillämpningen av de åtgärder som vidtagits till skydd mot BSE. Förenade kungariket uppmanades även att lägga fram nya förslag för att kontrollera BSE inom sitt territorium. Det förutsattes att beslut 96/239 skulle omprövas efter datt att det företagits en undersökning av samtliga omständigheter som nämndes i beslutet.

- 14 Den 26 april 1996 avgav Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén ett yttrande enligt vilket sperma från nötkreatur inte innebar någon risk för överföring av BSE. I yttrandet gav kommittén sitt stöd till de åtgärder som hade vidtagits genom beslut 92/290 i avvaktan på att de vetenskapliga studierna om överföring av sjukdomen genom embryon slutfördes och angav vilka tillverkningsmetoder som skulle användas vid bearbetning av gelatin och talg. På grundval av bland annat detta yttrande, antog kommissionen den 11 juni 1996 beslut 96/362/EG om ändring av beslut 96/239 (EGT L 139, s. 17). Genom beslutet hävdades förbudet mot export från Förenade kungariket av sperma från nötkreatur och av andra produkter såsom gelatin, dikalciumfosfat, aminosyror och peptider, talg och talgprodukter, under förutsättning att produkterna i fråga hade framställts enligt de metoder som beskrevs i bilagan till beslutet och i anläggningar som stod under offentlig veterinärkontroll.
- 15 Den 4 juli 1996 förbjöd Spanien införsel till landet från Frankrike, Irland, Portugal och Schweiz av vissa organ och visst material från nötkreatur som kunde innebära risker och föreskrev att vävnader från nötkreatur från dessa länder, vilka hade slaktats i Spanien, skulle destrueras. Den 9 oktober 1996 utvidgades åtgärden till att även omfatta vissa organ från får och getter från de ovannämnda länderna och från Förenade kungariket. Förenade kungariket fanns inte med i den ursprungliga förteckningen på grund av de åtgärder som hade införts genom beslut 96/239.

- 16 Beslut 94/382 ersattes av kommissionens beslut 96/449/EG av den 18 juli 1996 om godkännande av alternativa värmebehandlingssystem för bearbetning av animaliskt avfall i syfte att inaktivera smittämnen av spongiform encefalopati (EGT L 184, s. 43). I beslut 96/449 fastställdes minimiparametrar för bearbetningen av animaliskt avfall, vilka trädde i kraft den 1 april 1997. Genom kommissionens beslut 97/735/EG av den 21 oktober 1997 om vissa skyddsåtgärder med avseende på handel med vissa typer av animaliskt avfall från däggdjur (EGT L 294, s. 7) förbjöds leveranser av kött- och benmjöl från däggdjur som inte hade framställts i enlighet med föreskrifterna i beslut 96/449 till andra medlemsstater och till tredjeländer.
- 17 Den 18 juli 1996 tillsattes en tillfällig undersökningskommitté i frågan om BSE av Europaparlamentet. Den 7 februari 1997 antog undersökningskommittén en rapport om påstådda överträdelser av gemenskapsrätten och missförhållanden vid tillämpningen av densamma i fråga om BSE, utan att det påverkar de nationella domstolarnas domsrätt eller gemenskapens domsrätt (nedan kallad undersökningskommitténs rapport). I rapporten lyftes kommissionens, rådets och de brittiska myndigheternas bristfälliga hantering av BSE-krisen fram och kritik riktades mot hur arbetet i gemenskapskommittéerna med ansvar för veterinär- och hälsofrågor hade fungerat. Den 19 februari 1997 antog parlamentet en resolution om resultaten från arbetet i den tillfälliga undersökningskommittén, i vilken parlamentet ställde sig bakom rapporten och insisterade på att kommissionen, rådet och medlemsstaternas regeringar skulle vidta de åtgärder som behövdes för att genomföra rapportens rekommendationer.
- 18 Genom kommissionens beslut 97/534/EG av den 30 juli 1997 om förbud mot användande av riskmaterial i fråga om transmissibel spongiform encefalopati (EGT L 216, s. 95) förbjöds användningen av material benämnt specificerat riskmaterial. Specificerat riskmaterial utgjordes av huvudskålen, inklusive hjärna och ögon, tonsiller och ryggmärg, från nötkreatur som är äldre än tolv månader och från får och getter som är äldre än tolv månader eller som har en permanent framtand som kommit fram genom tandköttet samt mjälten från får och getter. Från och med ikraftträdandet av beslutet förbjöds all användning av specificerat riskmaterial, liksom användningen av kotpelaren från nötkreatur, får och getter för produktion av mekaniskt urbenat kött. Specificerat riskmaterial skulle behandlas särskilt vid destrueringen och måste förbrännas, utan hinder av ytterligare åtgärder som

medlemsstaterna fick vidta beträffande djur som slaktas inom deras eget territorium. Datumet för beslutets ikraftträdande var ursprungligen fastställt till den 1 januari 1998, men kom att successivt flyttas fram till den 30 juni 2000. Den 29 juni 2000 antog kommissionen dock beslut 2000/418/EG om användning av material som utgör en risk när det gäller transmissibel spongiform encefalopati och om ändring av beslut 94/474 (EGT L 158, s. 76). Beslut 2000/418 upphävde och ersatte beslut 97/534.

- 19 Den 16 mars 1998 antog rådet beslut 98/256/EG om nödgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati, som ändrar beslut 94/474 och upphäver beslut 96/239 (EGT L 113, s. 32). I beslutet mildrades förbudet mot export från Nordirland för visst kött och vissa produkter som framställts av nötkött i enlighet med villkoren i systemet för intyg för djurbesättningar (Export Certified Herds Scheme). Beslutet innebar bland annat ett avskaffande av förbudet mot att till andra medlemsstater och till tredjeländer sända benfritt nötkött och produkter som framställts av nötkött från djur som blivit födda och uppfödda i Nordirland och som härstammade från djurbesättningar som intygat var fria från BSE och som slaktats i Nordirland i slakterier som uteslutande använts för detta ändamål. Köttet skulle benas ur i styckningsanläggningar och skulle kyllagras i Nordirland i lokaler som uteslutande används för produkter från dessa slakterier. Genom kommissionens beslut 98/351 av den 29 maj 1998 (EGT L 157, s. 110) fastställdes den 1 juni 1998 som det datum från och med vilket sändningarna från Nordirland kunde börja.
- 20 Den 25 november 1998 antog kommissionen beslut 98/692/EG om ändring av beslut 98/256 när det gäller vissa nödgärder vad beträffar skydd mot BSE (EGT L 328, s. 28), som innebar att förbudet mot att exportera vissa produkter från Förenade kungariket mildrades genom tillämpningen av principen om tillstånd för avsändande enligt ett datumbaserat exportsystem (Date-Based Export Scheme eller DBES). Det var främst fråga om följande produkter från nötkreatur födda och uppfödda i Förenade kungariket och som slaktats i den medlemsstaten i slakterier som inte använts för slakt av icke-godkända nötkreatur: Färskt kött, malet kött och köttberedningar, köttprodukter och foder avsedda för djur inom animalieproduktionen som är köttätare. Ett nötkreatur kunde omfattas av DBES om det var fött och

uppfött i Förenade kungariket och om det vid tidpunkten för slakten uppfyllde ett antal villkor, bland annat att djuret kunde identifieras, att djurets mor och ursprungsbesättning kunde spåras, att djuret var äldre än sex månader men yngre än 30 månader, att djurets mor levte minst sex månader efter födseln och att modern inte ådragit sig BSE och inte misstänktes vara BSE-smittad. Om ett djur som skickades till slakt inte uppfyllde dessa villkor skulle det automatiskt avvisas. I fall där export redan ägt rum skulle den behöriga myndigheten på bestämmelseorten underrättas. Vidare skulle slakt av godkända djur äga rum i slakterier som inte använts för slakt av icke-godkända nötkreatur. Genom kommissionens beslut 1999/514/EG av den 23 juli 1999 (EGT L 195, s. 42) fastställdes den 1 augusti 1999 som det datum när sändningarna av dessa produkter kunde börja.

- 21 Användningen av specificerat riskmaterial kom slutligen att regleras genom beslut 2000/418. I beslutet angavs det material från nötkreatur, får och getter som efter den 1 oktober 2000 skall avlägsnas och destrueras enligt en särskild metod avsedd att säkerställa att BSE inte överförs. I beslutet förbjöds även användningen av ben från skallen och ryggraden från dessa djur i vissa fall och det föreskrevs att särskilda slaktmetoder skulle användas.
- 22 Mellan november och december 2000 ägde ett flertal nya utbrott av BSE rum i flera medlemsstater. Den 22 november 2000 konstaterades det första fallet av galna ksjukan i Spanien. I november 2001 hade 73 fall av BSE diagnostiserats i Spanien.
- 23 Den 4 december 2000 antog rådet beslut 2000/766/EG om vissa skyddsåtgärder vad gäller transmissibel spongiform encefalopati och utfodring med animaliskt protein (EGT L 306, s. 302). Beslutet trädde i kraft den 1 januari 2001. I beslutet ålades medlemsstaterna att införa ett förbud mot att djur som hålls, göds eller föds upp för produktion av livsmedel utfodras med bearbetat animaliskt protein. Medlemssta-

terna var vidare skyldiga att förbjuda utsläppande på marknaden, handel med, import från och export till länder utanför gemenskapen av animaliskt protein avsett som foder för djur inom animalieproduktionen samt säkerställa att sådana proteiner drogs tillbaka från marknaden, avlägsnades från distributionskanalerna och inte förvarades på uppfödninganläggningarna.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 24 Sökandena har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 7 december 2001.
- 25 Genom särskild handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 27 februari 2002 framställde svaranden en invändning om rättegångshinder enligt artikel 114 i förstainstansrättens rättegångsregler. Den 27 juni 2002 beslutade förstainstansrätten (femte avdelningen) att låta beslutet i anledning av invändningen om rättegångshinder anstå till den slutliga domen.
- 26 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (första avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet och anmodade rådet och kommissionen, som en processledande åtgärd, att inkomma med svar på vissa frågor. Svarandena efterkom denna begäran inom den föreskrivna fristen.
- 27 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid förhandlingen den 15 februari 2006.

28 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten skall

- förklara att talan kan tas upp till sakprövning,
- fastställa att rådet och kommissionen har handlat rättsstridigt och att de därför har ådragit sig skadeståndsansvar enligt artikel 288 EG för de skador som görs gällande i ansökan, till följd av BSE-krisens spridning i Europeiska unionen,
- förplikta rådet och kommissionen att solidariskt ersätta den förmögenhetsskada som vållats sökandena till ett uppskattat belopp om 19 438 372,69 euro samt att solidariskt ersätta den ideella skada som sökandena har lidit, vilken uppskattas till 15 procent av ovannämnda belopp, det vill säga 2 915 755,80 euro, och
- förplikta rådet och kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

29 Rådet och kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

- avvisa talan,
- i andra hand ogilla talan, och
- förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

- 30 Rådet och kommissionen har åberopat tre grunder för avvisning. Den första grunden avser ansökans bristande överensstämmelse med artikel 44.1 a och 44.5 i rättegångsreglerna på grund av ett formfel vad gäller identifieringen av sökandena. Den andra grunden avser ansökans bristande överensstämmelse med artikel 44.1 c i rättegångsreglerna på grund av att de väsentligaste rättsliga och faktiska omständigheter som talan grundar sig på inte angetts tillräckligt tydligt. Som tredje grund påstår de att Unió de Pagesos och COAG inte har något berättigat intresse av att få saken prövad.

Den första grunden för avvisning: Formfel vad gäller identifieringen av sökandena

Parternas argument

- 31 Kommissionen har för det första hävdade att sökandenas adresser inte finns angivna i ansökan. Enligt artikel 44.1 a och 44.6 i rättegångsreglerna utgör ett sådant utelämnande ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, vilket inte kan rättas till i efterhand.
- 32 Svarandena har genmält att deras adresser finns angivna i de kalkylblad som bifogats ansökan i en särskild bilaga. Angivandet av adress kan under alla omständigheter inte anses vara ett sådant väsentligt villkor som kan leda till att talan avvisas, utan kan rättas till i efterhand.

- 33 Svarandena har för det andra hävdats att de juridiska personer som finns bland sökandena inte identifierats på ett riktigt sätt i ansökan. I motsats till kraven i artikel 44.5 i rättegångsreglerna har bolagsordningarna för vissa juridiska personer inte bifogats ansökan och för andra juridiska personer saknas bevis för att advokatens fullmakt har utställts av därtill behöriga personer. Rådet har dessutom påpekat att vissa sökande inte har inkommit med fullmakter för de advokater som upprättat ansökan.
- 34 Sökandena har påpekat att enligt artikel 44.5 a i rättegångsreglerna är ingivandet av bolagsordningen för en juridisk person endast ett av flera möjliga bevismedel för dess rättsliga existens och att även andra former av bevis kan godtas. De ifrågavarande juridiska personernas rättsliga existens visas i tillräcklig utsträckning av de fakturor som i original har bifogats ansökan, och av vilka framgår varje sökandes identitet, skatteregistreringsnummer och adress. Sökandena har i vart fall bifogat bestyrkta kopior av sina stiftelseurkunder och bolagsordningar i sitt yttrande om invändningen om rättegångshinder. Beträffande den påstådda avsaknaden av behörigen givna fullmakter för vissa företag, har sökandena hävdats att bevis om behörigheten i flera fall finns i akten, eftersom den framgår av de stiftelsehandlingar som getts in. För de företag som saknat detta har sökandena under det skriftliga förfarandet styrkt att fullmakterna har getts av personer som varit behöriga därtill.
- 35 Kommissionen har för det tredje gjort gällande att när det inte finns några bolagsordningar, är det inte möjligt att kontrollera vilket föremål för sin verksamhet som vissa av de juridiska personer som ingår bland sökandena har. Vissa juridiska personer har föremål för sin verksamhet som inte har något samband med djuruppfödning. De företag som inte bedriver verksamhet inom produktion eller försäljning av nötkött saknar emellertid ett berättigat intresse av att få saken prövad.

- 36 Sökandena har gjort gällande att det inte finns någon skyldighet enligt rättegångsreglerna att ange föremålet för en sökandes verksamhet. I vart fall framgår det obestridligen av bolagsordningarna att samtliga juridiska personer som är sökande bedriver verksamheter som har samband med jordbruk. De har därför ett berättigat intresse av att få saken prövad.

Förstainstansrättens bedömning

- 37 Vad först beträffar argumentet att sökandens adresser inte finns angivna i ansökan, erinrar förstainstansrätten om att det i artikel 44.1 a i rättegångsreglerna föreskrivs att ansökan skall innehålla uppgifter om sökandenas namn och adresser. I förevarande fall finns inte sökandenas adresser angivna i själva ansökan, men det förhåller sig likväl så att adresserna finns angivna i handlingar som finns bilagda till denna. Sökandena har dessutom gett in en förteckning över sina adresser som bilaga till sitt yttrande om invändningen om rättegångshinder. Detta argument kan därför inte leda till bifall för avvisningsyrkandet.
- 38 Vad gäller argumentet om avsaknaden av bolagsordningar för sökandebolagen, oegentligheter i behörighetshandlingarna och avsaknad av fullmakter, konstaterar förstainstansrätten att det i artikel 44.5 a och b i rättegångsreglerna föreskrivs att en ansökan av en privaträttslig juridisk person skall åtföljas dels av stiftelseurkund, bolagsordning, stadgar eller annan motsvarande handling, nyligen utfärdat utdrag ur bolagsregister, handelsregister, föreningsregister eller motsvarande register eller annat bevis för dess rättsliga existens, dels av bevis för att advokatens fullmakt har utställts av någon därtill behörig person. I artikel 44.6 föreskrivs emellertid att om ansökan inte uppfyller ovannämnda krav, får sökanden rätta ansökan i efterhand genom att inkomma med de handlingar som saknas. Förstainstansrätten konstaterar att i förevarande fall har sökanden under förfarandet gett in de behörighetshandlingar, bolagsordningar och fullmakter som inte ursprungligen funnits bilagda ansökan. Detta argument kan därför inte leda till bifall för avvisningsyrkandet.

- 39 Vad gäller argumentet att vissa juridiska personer inte har angett föremålet för sin verksamhet och att deras firmor inte har något synbart samband med produktion och försäljning av nötkött, erinrar förstainstansrätten om att det i artikel 44.5 i rättegångsreglerna endast föreskrivs att juridiska personer är skyldiga att bevisa sin rättsliga existens. Vid en skadeståndstalan beror det berättigade intresse som en juridisk person har av att få saken prövad i mindre utsträckning på bestämmelserna i bolagsordningen om föremålet för personens verksamhet, än på den verksamhet som personen i fråga faktiskt bedriver och i synnerhet på de påstådda skador som uppstått till följd av verksamheten. I förevarande fall har sökandena gett in fakturor rörande sin verksamhet inom nötkreatursuppfödning, i syfte att visa på arten av den skada som de lidit och på omfattningen av den skada som vållats envar av sökandena. Det har således visats att de sökande som är juridiska personer var verksamma i den branschen. Detta argument kan därför inte leda till bifall för avvisningsyrkandet.
- 40 Mot bakgrund av det ovan anförda kan den första grunden inte leda till bifall för avvisningsyrkandet.

Den andra grunden för avvisning: De väsentligaste rättsliga och faktiska omständigheter som talan grundar sig på har inte angetts med tillräcklig tydlighet

Parternas argument

- 41 Kommissionen har erinrat om att ansökan enligt artikel 21 i domstolens stadga och artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler skall innehålla uppgifter om föremålet för talan och en kortfattad framställning av grunderna för denna. En ansökan som avser ersättning för skador som vållats av en gemenskapsinstitution och i vilken det inte lämnas några som helst upplysningar rörande arten av den påstådda skadan eller det sätt på vilket denna har vållats av svarandeinstitutionens ifrågasatta agerande, uppfyller inte dessa krav (förstainstansrättens beslut av den 21 november 1996 i mål T-53/96, Syndicat des producteurs de viande bovine m.fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-1579, punkt 23).

- 42 I förevarande fall anges inte svarandeinstitutionernas påstått rättsstridiga agerande med erforderlig klarhet och orsaken till den påstådda rättsstridigheten är inte heller angiven. I ansökan anges inte tydligt av vilka gemenskapsrättsliga bestämmelser som den påstått åsidosatta skyldigheten för gemenskapsinstitutionerna att agera följer. Svarandena har därför inte känt till exakt vilka rättsstridiga handlingar eller vilka fall av rättsstridig underlåtenhet att agera som lagts dem till last och har följaktligen inte kunnat utforma sitt svaromål på ett tillfredsställande sätt. Orsakssambandet mellan det påstått rättsstridiga agerandet och den skada som har gjorts gällande har inte heller angetts tillräckligt tydligt. I ansökan anges inte tydligt vilka gemenskapsåtgärder som orsakat utbrottet av BSE i Spanien, vilka de produkter och ämnen är vars saluföring orsakat utbrottet av sjukdomen och vilket samband som finns mellan försäljningen av dessa produkter och de gemenskapsrättsliga bestämmelser enligt vilka import och saluföring av produkterna i fråga var tillåtna.
- 43 Sökandena har hävdad att det i ansökan är möjligt att identifiera föremålet och grunderna för talan samt de rättsliga och faktiska omständigheter som denna grundas på. I ansökan finns en tabell över de handlingar och de fall av underlåtenhet att agera som läggs institutionerna till last och som vållat skada hos uppfödarna. Att de skador som påstås faktiskt förelegat bevisas vederbörligen av de fakturor som getts in.

Förstainstansrättens bedömning

- 44 Enligt artikel 21 i domstolens stadga och artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler skall varje ansökan innehålla uppgifter om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna. För att garantera rättssäkerheten och en god rättskipning krävs, för att en talan skall kunna tas upp till sakprövning, att de väsentligaste faktiska och rättsliga omständigheter som talan grundas på åtminstone kortfattat men på ett konsekvent och begripligt sätt framgår av innehållet i själva ansökan (se förstainstansrättens beslut av den 29 november 1993 i mål T-56/92, Koelman mot kommissionen, REG 1993, s. II-1267, punkt 21, och av den 14 maj 1998 i mål T-262/97, Goldstein mot kommissionen, REG 1998, s. II-2175, punkt 21). Enligt fast rättspraxis krävs för att dessa krav skall vara uppfyllda att

en ansökan med yrkande om ersättning för skada som har vållats av en gemenskapsinstitution innehåller uppgifter som gör det möjligt att identifiera det agerande som läggs institutionen till last, skälen till att sökanden anser att det finns ett orsakssamband mellan agerandet och den skada som sökanden påstår sig ha lidit samt arten och omfattningen av denna skada (förstainstansrättens dom av den 18 september 1996 i mål T-387/94, Asia Motor France m.fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-961, punkt 107, och förstainstansrättens beslut i det ovannämnda målet Syndicat des producteurs de viande bovine m.fl. mot kommissionen, punkt 22).

45 I förevarande fall uppfyller ansökan de ovannämnda kraven. För det första identifieras de handlingar och de fall av underlåtenhet att handla som läggs svarandeinstitutionerna till last, liksom de bestämmelser och principer som svarandeinstitutionerna påstås ha åsidosatt. För det andra anges arten och omfattningen av den skada som sökandena påstår sig ha lidit utförligt i ansökan, samtidigt som varje enskild sökandes skada kvantifieras. För det tredje har sökandena angett skälen till varför de anser att det föreligger ett orsakssamband mellan det agerande som läggs rådet och kommissionen till last och de skador som sökandena påstår sig ha lidit.

46 Villkoren i artikel 44.1 c i rättegångsreglerna är således uppfyllda i förevarande fall.

47 Denna grund kan därför inte leda till bifall för avvisningsyrkandet.

Den tredje grunden för avvisning: Det föreligger inte något berättigat intresse för Unió de pagesos och COAG av att få saken prövad

48 Rådet har ifrågasatt Unió de Pagesos och COAG:s ställning i förfarandet, vilken består i att "stödja" sökandena. Enligt rättegångsreglerna utgör en interventions-

ansökan det enda sättet som en person eller en sammanslutning kan stödja sökandenas yrkanden. Dessa två branschorganisationer har inte gjort någon sådan ansökan. Kommissionen å sin sida, har hävdat att den inte känner till vilken betydelse sökandena har för avsikt att ge Unió de Pagesos och COAG:s intervention i förevarande mål. Kommissionen har i allt fall bestridit att dessa två branschorganisationer har ett berättigat intresse av att få saken prövad, eftersom de inte visat att de handlar å sina medlemmars vägnar.

49 Sökandena har gjort gällande att Unió de Pagesos och COAG:s berättigade intresse av att få saken prövad följer av den skada som dessa organisationer har lidit, vilken utgörs av summan av samtliga skador som deras medlemmar har lidit och den ideella skada som de personligen lidit. Unió de Pagesos och COAG strävar inte efter att erhålla ekonomisk ersättning, utan ideell gottgörelse i form av främst en fastställelse av att gemenskapsinstitutionernas hantering av BSE-krisen var bristfällig. Deras inställelse har inte något annat syfte än att ge stöd åt sina medlemmar.

50 Vid förhandlingen förklarade Unió de Pagesos och COAG att de avsåg att delta i förfarandet i egenskap av intervenienter. Förstainstansrätten erinrar om att enligt artiklarna 115 och 116 i rättegångsreglerna, jämförda med artikel 40 i domstolens stadga, skall varje person eller sammanslutning som önskar intervensera i ett mål ansöka om detta i särskild handling.

51 I förevarande mål har inte Unió de Pagesos och COAG uppfyllt denna formföreskrift. Förstainstansrätten kan därför inte låta dem delta i förfarandet som intervenienter.

52 Förstainstansrätten erinrar dessutom om att en rätt att få saken prövad med stöd av artikel 288 EG tillkommer branschsammanslutningar endast när dessa vid

domstolen kan göra gällande antingen ett eget intresse som är skilt från deras medlemmars intresse eller en rätt till ersättning som har överlåtits till dem av andra personer (förstainstansrättens dom av den 30 september 1998 i mål T-149/96, Coldiretti m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1998, s. II-3841, punkt 57, se även, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 13 december 1995 i målen T-481/93 och T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2941, punkterna 76 och 77).

53 I förevarande fall har Unió de Pagesos och COAG inte gjort gällande att det skett en överlåtelse av rättigheter eller att det föreligger en uttrycklig fullmakt som ger dem behörighet att framställa ett yrkande om ersättning för den skada som har vållats deras medlemmar. Dessa organisationer har dessutom gjort tydligt att de inte strävar efter att erhålla ekonomisk ersättning, utan att den skada som de har lidit utgörs av summan av samtliga skador som deras medlemmar lidit och den ideella skada som organisationerna själva lidit. Det har emellertid inte åberopats något till stöd för den ideella skada som organisationerna påstår sig ha lidit.

54 Av detta följer att Unió de Pagesos och COAG inte har visat att de har något berättigat intresse av att få saken prövad i förevarande mål.

55 Dessa två lantbruksorganisationers talan skall därför avvisas.

Rättslig bedömning

Parternas argument

56 Sökandena har gjort gällande att de villkor som grundar rätt till ersättning enligt reglerna om gemenskapsinstitutionernas utomobligatoriska ansvar enligt artikel 288

EG, det vill säga att det föreligger ett rättsstridigt handlande eller agerande som kan tillskrivas en gemenskapsinstitution, att det föreligger en faktisk skada och att det finns ett orsakssamband mellan den rättsstridiga handlingen och den skada som görs gällande, är uppfyllda i förevarande mål. Sökanden har hävdad att rådet och kommissionen mellan 1990 och 2000 antog bestämmelser och vidtog åtgärder som var otillräckliga, felaktiga, inadekvata och senkomna när det gällde att bekämpa BSE. Denna omständighet innebär att dessa institutioner är ansvariga för spridningen av sjukdomen i flera medlemsstater, däribland Spanien, något som orsakat mycket betydande skador för sökandena, bland annat till följd av att konsumtionen av och priset på nötkött föll.

- 57 Svarandena har hävdad att deras agerande i förhållande till BSE aldrig har varit rättsstridigt och att det i vart fall inte föreligger något orsakssamband mellan detta agerande och den skada som har gjorts gällande.

1. Huruvida rådets och kommissionens agerande var rättsstridigt

- 58 Sökandena har hävdad att svarandeinstitutionerna har åsidosatt de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om skydd för djurs och människors hälsa samt principerna om god förvaltningssed och om skydd för berättigade förväntningar samt försiktighetsprincipen, vilka utgör överordnade rättsregler till skydd för enskilda. Sökandena har påpekat att gemenskapsinstitutionernas underlåtenhet kan ge upphov till skadeståndsansvar för gemenskapen när institutionerna har åsidosatt en rättslig skyldighet att agera som följer av en gemenskapsrättslig bestämmelse (förstainstansrättens dom av den 6 juli 1995 i mål T-572/93, Odigitria mot rådet och kommissionen, REG 1995, s. II-2025, punkt 35).

- 59 Svarandena har hävdad att det rättsstridiga agerande som läggs dem till last av sökandena står i samband med deras normgivande verksamhet, i vilken ansvar för

gemenskapen inträder endast i undantagsfall (domstolens dom av den 4 oktober 1979 i mål 238/78, Ireks-Arkady mot rådet och kommissionen, REG 1979, s. 2955, punkt 9; svensk specialutgåva, volym 4, s. 567) och när det föreligger en överordnad rättsregel till skydd för enskilda (domen i det ovannämnda målet Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mot kommissionen, punkt 81). I de fall där gemenskapsinstitutionerna åtnjuter ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vid antagandet av en normativ rättsakt, krävs det för att gemenskapens ansvar skall inträda dessutom att överträdelsen är klar, det vill säga att överträdelsen är av uppenbar och allvarlig natur (domstolens dom av den 25 maj 1978 i de förenade målen 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 och 40/77, HNL m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1978, s. 1209, punkt 6; svensk specialutgåva, volym 4, s. 119). Det är således nödvändigt att institutionen i fråga allvarligt har överträtt gränserna för utövandet av sina befogenheter (domstolens dom av den 15 september 1982 i mål 106/81, Kind mot Europeiska ekonomiska gemenskapen, REG 1982, s. 2885, punkt 12). Det ankommer på sökandena att föra bevisning om en sådan rättsstridighet (domstolens dom av den 15 september 1994 i mål C-146/91, KYDEP mot rådet och kommissionen, REG 1994, s. I-4199, punkterna 43 och 44). Rådet och kommissionen har emellertid inte gjort sig skyldiga till någon rättsstridighet i kampen mot BSE.

— Åsidosättandet av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om skydd för djurs och människors hälsa

60 Sökandena har gjort gällande att rådet och kommissionen, vid tidpunkten för uppkomsten av BSE, förfogade över en rättslig grund som var tillräcklig för att anta de rättsliga instrument som var nödvändiga för att förhindra spridningen av sjukdomen. De har för det första erinrat om behörigheten i djurhälsofrågor enligt artikel 32 EG och följande artiklar om den gemensamma jordbrukspolitiken och enligt förordningarna om införande av gemensamma marknadsorganisationer för svin- och nötkreatursnäringarna. Sökandena har även hänvisat till artikel 100 i EG-fördraget (nu artikel 94 EG), som är en allmän rättslig grund med stöd av vilken direktiv som är nödvändiga för att säkerställa den gemensamma marknadens funktion kan antas. Vidare åläggs kommissionen enligt direktiv 89/662 en skyldighet att övervaka de kontrollprogram som införs av nationella myndigheter och att genomföra inspektioner på plats för att säkerställa att de nationella kontrollerna fungerar ändamålsenligt. Sökandena har för det andra åberopat den gemenskaps-

rättsliga behörigheten i folkhälsofrågor, vilken uttryckligen erkändes i Maastricht-fördraget och som utökades i Amsterdamfördraget (artikel 152 EG). Skyddet för folkhälsan utgör enligt sökandena ett överordnat allmänintresse som skall tillmätas en avgörande betydelse i förhållande till ekonomiska hänsyn (domstolens beslut av den 12 juli 1996 i mål C-180/96 R, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1996, s. I-3903, punkterna 91–93, och domstolens dom av den 17 juli 1997 i mål C-183/95, Affish, REG 1997, s. I-4315, punkterna 43 och 57).

- 61 Sökandena har hävdad att kommissionen och rådet åsidosatt de gemenskrätsliga bestämmelserna angående djurs och människors hälsa. Till stöd för denna uppfattning har de åberopat undersökningskommitténs rapport, i vilken parlamentet fann att rådet och kommissionen hade ett ansvar för BSE-krisen. Med avseende på kommissionen framfördes i rapporten följande klander: Ett avbrott av veterinärspektionerna i Förenade kungariket mellan 1990 och 1994, bristen på samordning mellan de behöriga generaldirektoraten, avsaknaden av öppenhet i Vetenskapliga veterinärmedicinska kommitténs arbete, den omständigheten att ordföranden i Vetenskapliga veterinärmedicinska kommitténs undergrupp för BSE nästintill alltid var brittisk medborgare och att flera vetenskapsmän av samma nationalitet ingick i den undergruppen, den omständigheten att kommissionen inte säkerställt att veterinärkontrollerna genomfördes på ett korrekt sätt och att kommissionen inte iakttog de skyldigheter som föreskrivs i direktiv 89/662 samt de senkomna och ineffektiva bestämmelser som antogs om kött- och benmjöl. Sökandena har uppgett att talan riktas mot såväl rådet som kommissionen eftersom den behörighet som behövde utövas för att bekämpa BSE-krisen var delad mellan dessa två institutioner. Det agerande som läggs rådet till last består bland annat av att rådet inte inlett det förfarande som föreskrivs i artikel 152.4 b och c EG, att rådet inte tillämpat bestämmelserna i direktiv 89/662 samt att rådet antagit beslut 98/256 genom vilket embargot för Förenade kungariket upphävdes. Det som i synnerhet läggs kommissionen till last är den omständigheten att kommissionen inte har utövat den verkställande, övervakande och granskande behörighet som föreskrivs i direktiven 89/662 och 90/425.

- 62 Svarandena har gjort gällande att de alltid agerat lagenligt och med bestämdhet, inom ramarna för deras respektive behörigheter och genom att anpassa sitt handlande efter de vetenskapliga rön om epizootin som fanns tillgänglig samt efter följderna för människors och djurs hälsa. Svarandena har påpekat att de åtnjuter ett betydande utrymme för skönsrätslig bedömning, såväl i frågor rörande gemen-

samma jordbrukspolitiken som beträffande inledningen av förfarandet i artikel 152 EG. Vad särskilt gäller kampen mot BSE har det i rättspraxis erkänts att institutionerna förfogar över ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vid antagandet av skyddsåtgärder (domstolens domar av den 5 maj 1998 i mål C-157/96, National Farmers' Union m.fl., REG 1998, s. I-2211, punkt 61 och följande punkter, och i mål C-180/96, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1998, s. I-2265, punkt 37).

- 63 Svarandena har även gjort gällande att gemenskapsinstitutionernas underlåtenhet endast kan ge upphov till skadeståndsansvar för gemenskapen i den mån institutionerna har åsidosatt en rättslig skyldighet att agera som följer av en gemenskapsrättslig bestämmelse (förstainstansrättens dom av den 6 december 2001 i mål T-196/99, Area Cova m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 2001, s. II-3597, punkt 84). I artikel 152.4 b och c EG anges emellertid endast gemenskapens målsättningar på folkhälsoområdet, utan att det föreskrivs en rättslig skyldighet att agera. Enligt direktiven 89/662 och 90/425 är det medlemsstaterna som i första hand är ansvariga för hälsoskyddskontroller och inspektion av animaliska produkter, medan kommissionen endast har tillsynsbefogenheter (se beslutet i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkterna 53 och 54). Såsom påpekats i den konsoliderade slutrapporten för parlamentets tillfälliga undersökningskommitté (KOM(1997) 509, s. 5) ankommer ansvaret för den faktiska kontrollen av tillämpningen av gemenskapslagstiftningen på medlemsstaterna, medan kommissionens roll i huvudsak består i att kontrollera att de nationella myndigheterna följer denna skyldighet.
- 64 Sökandena har låtit dela in sin kritik av gemenskapernas agerande i tre större perioder. Den första perioden sträcker sig från upptäckten av BSE under mitten av 1980-talet till 1994, den tidpunkt då kommissionen för första gången sökte bekämpa orsakerna till sjukdomen genom att förbjuda användningen av animaliskt mjöl. Detta skede kännetecknas av gemenskapsinstitutionernas culpösa passivitet, såväl beträffande lagstiftningsåtgärder som beträffande institutionernas kontroll- och tillsynsskyldigheter. Den andra perioden sträcker sig från 1994 till 1998 och präglas av ett handlande från kommissionens och rådets sida som är klart otillräckligt, senkommet och ologiskt för att utplåna sjukdomen. Dessa institutioner antog ofta åtgärder som var motsägelsefulla och som bortsåg från de vetenskapliga yttranden som fanns tillgängliga. Den tredje perioden sträcker sig från 1998 till 2000 och

kännetecknas av ett passivt agerande från institutionernas sida och en uppluckring av kontroller och inspektioner, vilket banade vägen för det kraftiga antalet nya utbrott i november 2000.

- 65 Till förtydligande har sökandena anfört att gemenskapsinstitutionerna under flera år avhållit sig från att vidta de nödvändiga skyddsåtgärderna för att förhindra spridningen av sjukdomen, trots att kommissionen sedan 1989 haft kännedom om ett flertal smitthärdar av BSE i Förenade kungariket och om att det förelåg betydande risker för dess överföring. Mellan 1990 och 1994 fördes det inga diskussioner i rådet om sjukdomen och det rådde således i praktiken avbrott i gemenskapens lagstiftning om BSE. Sökandena har även lagt kommissionen till last att den har underlåtit att utöva den tillsyn som lagligen åvilar den, bland annat genom att inte vidta de kontroll- och skyddsåtgärder som föreskrivs i direktiven 89/662 och 90/425. Av undersökningskommitténs rapport framgår att kommissionen under denna period avbröt sina veterinärkontroller i Förenade kungariket. Vidare visar flera av kommissionens interna promemorior som upprättats 1990 att den enda politik som föreslogs vid denna tid var en desinformationspolitik.
- 66 Kommissionen har gjort gällande att någon bristande vaksamhet eller något åsidosättande av de rättsliga skyldigheter att agera som påstås åligga gemenskapsinstitutionerna, inte kan läggas dem till last. Kommissionen har erinrat om att lagligheten av en rättsakt skall bedömas i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som rådde den dag då rättsakten antogs (domstolens dom av den 7 februari 1979 i de förenade målen 15/76 och 16/76, Frankrike mot kommissionen, REG 1979, s. 321, punkt 7; svensk specialutgåva, volym 4, s. 287). De vidtagna åtgärdernas överensstämmelse skall därför bedömas med hänsyn till de vetenskapliga rön som fanns tillgängliga vid tiden för deras antagande. Gemenskapsinstitutionerna har alltsedan offentliggörandet av Southwoodrapporten i februari 1989, vilken redogjorde för de första fallen av BSE i Förenade kungariket, bett Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén och vetenskapsmän uttala sig om de olika problem som har samband med sjukdomen och har finansierat forskning på området. Vetenskapsmännen har emellertid under relativt lång tid

ansett att en överföring till människan av sjukdomen var ganska osannolik. Det var de uppgifter som framkom i SEAC:s kommuniké av den 20 mars 1996 som gjorde det nödvändigt att anta nödåtgärderna i beslut 96/239.

- 67 Kommissionen har anfört att så länge som möjligheten av överföring till människan av BSE endast var en vetenskaplig hypotes, ansåg kommissionen att avvägningen mellan intressena hos aktörerna i branschen och konsumenternas intressen lämpligen var tillgodosedd genom förbudet att från Förenade kungariket exportera nötkreatur äldre än sex månader och en rad produkter vilka skulle kunna överföra sjukdomen. Kommissionen fick under vissa omständigheter genomföra inspektioner, men var inte skyldig att göra detta. I vart fall har ett stort antal inspektionsbesök genomförts i Förenade kungariket sedan 1990.
- 68 Sökandena har i synnerhet kritiserat det dröjsmål att förbjuda användningen av kött- och benmjöl i foder för djur inom animalieproduktionen som gemenskapsinstitutionerna gjort sig skyldiga till, eftersom kött- och benmjöl utgjorde den främsta smittspridaren av sjukdomen. Sökanden har anfört att Förenade kungariket förbjöd användningen av dessa slags mjöl i djurfoder 1989, men utan att förbjuda tillverkningen eller exporten av dem. Försäljningen av brittiskt kött- och benmjöl till andra medlemsstater steg därför från 12 500 ton 1988 till 25 000 ton 1989. Kommissionen förbjöd dock inte användningen av däggdjursproteiner i foder för idisslare förrän i juli 1994 genom beslut 94/381. Detta dröjsmål förklarar varför antalet fall av BSE minskade i Förenade kungariket, men ökade i de andra medlemsstaterna. I beslutet förbjöds dessutom endast användningen av proteiner framställda av däggdjursvävnader i foder avsett för idisslare. Detta partiella förbud mot kött- och benmjöl visade sig senare vara orsaken till korskontamination och följaktligen till att sjukdomen spreds. Ett totalförbud mot användningen av animaliska proteiner i foder för djur inom animalieproduktionen infördes först genom beslut 2000/766.

- 69 Sökandena har konstaterat att parlamentet sedan 1993 krävt att det skulle tillämpas en särskild metod för bearbetning av animaliskt avfall från däggdjur i syfte att säkerställa att smittämnen av BSE inaktiveras. Det skedde ingenting i detta hänseende förrän genom beslut 96/449, som trädde i kraft den 1 april 1997. Sökandena lägger även gemenskapsinstitutionerna till last att de reagerat alltför sent på de rekommendationer som lämnades i april 1996 av den expertgrupp som tillsatts av Världshälsoorganisationen (WHO) och de slutsatser om nödvändigheten av att avlägsna specificerat riskmaterial från samtliga näringskedjor som presenterades av Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén i oktober 1996. Ikraftträdandet av förbudet mot användningen av allt specificerat riskmaterial, som ursprungligen hade införts genom beslut 97/534, fördröjdes successivt av kommissionen och rådet under nästan tre års tid och förbudet kom att tillämpas endast från och med den 1 oktober 2000 genom beslut 2000/418.
- 70 Kommissionen har hävdats att sökandena inte har kommit in med någon vetenskaplig rapport från tiden före det att åtgärderna i fråga vidtogs som visar att dessa var olämpliga eller otillräckliga. Antagandet av beslut 94/381 stod i överensstämmelse med Vetenskapliga veterinärmedicinska kommitténs yttrande och proteiner från vävnader av idisslare ansågs vid denna tid vara det enda potentiella smittämnet av BSE, varför uteslutande av sådana proteiner från foder för idisslare ansågs innebära minsta möjliga risk för smitta. Kommissionen har tillagt att genom beslut 94/474 förbjöds exporten från Förenade kungariket av kött- och benmjöl innehållande proteiner från idisslare som inte hade framställts i enlighet med de nya gemenskapsreglerna. Kommissionen har medgett att tillämpningen av bestämmelserna om hanteringen av kött- och benmjöl i medlemsstaterna till en början var otillfredsställande, men har påpekat att det av denna anledning år 1997 inleddes överträdelseförfaranden mot tio medlemsstater, däribland Spanien.
- 71 Sökandena har även hävdats att gemenskapsinstitutionernas agerande varit ologiskt och motsägelsefullt. Detta gäller i synnerhet det embargo för nötkreatur och kött- och benmjöl från Förenade kungariket som infördes genom beslut 96/239 och som domstolen funnit vara nödvändigt, lämpligt och ej oproportionerligt (ovannämnda beslut i målet Förenade kungariket mot kommissionen). Embargot kom omedelbart att luckras upp genom att undantag godtogs och det ersattes av åtgärder som var betydligt mindre stränga. Genom beslut 96/362 avskaffades sändningsförbudet vad gäller flera produkter, såsom sperma, gelatin, talg och talgprodukter. Därefter

genomfördes i beslut 98/256 på ett mycket subtilt sätt avskaffandet av förbudet att exportera nötkreatursprodukter från Förenade kungariket, genom att uttrycket "... Förenade kungariket [skall] inte från sitt territorium ... sända ...", ersattes med uttrycket "... Förenade kungariket skall säkerställa att ... inte sänds från dess territorium". Sistnämnda uttryck har en föga tvingande karaktär. På detta sätt överfördes ansvaret för tillsynen av exporten av nötkreatursprodukter 1998 från kommissionen till Förenade kungariket, vilket utgjorde ett avstående från ansvar. Antagandet av beslut 98/692 innebar det sista skedet i det gradvisa och villkorliga avskaffandet av embargot för Förenade kungariket.

- 72 Kommissionen har anfört att antagandet av beslut 96/362 var fullständigt rättfärdigat mot bakgrund av Vetenskapliga veterinärmedicinska kommitténs yttranden av den 9 och den 18 april 1996. Vad gäller beslut 98/256, har svarandena gjort gällande att denna åtgärd inte innebar att förbudet att exportera nötkreatursprodukter från Förenade kungariket avskaffades, utan åtgärden avsåg endast att tillåta export av vissa produkter från Nordirland, under stränga villkor. Den redaktionella förändring som lyfts fram av sökandena innebär endast en språklig förbättring, eftersom det inte är Förenade kungariket som "sänder", utan de personer som är bosatta där. Förbudets räckvidd är således densamma. De organ som är ansvariga för att tillämpa beslutet är oförändrade, liksom kommissionens skyldighet att genomföra inspektioner. Kommissionen har tillagt att beslut 96/239 var en skyddsåtgärd av övergångskaraktär och att det redan var föreskrivet att en översyn av åtgärden skulle äga rum. Det lämpliga i att avskaffa embargot ur ett hälsoskyddsperspektiv har redan bedömts av domstolen i dess dom av den 13 december 2001 i mål C-1/00, kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-9989). Domstolen fann i detta mål att Republiken Frankrike underlätit att uppfylla sina skyldigheter genom att inte vidta de åtgärder som var nödvändiga för att följa besluten 98/256 och 1999/514.

- 73 Sökandena har dragit slutsatsen att rådets och kommissionens passivitet banade vägen för det kraftiga utbrottet av nya fall av BSE i november 2000. Spridningen av BSE hade skett tack vare att djur i flera medlemsstater (Spanien, Portugal och Frankrike) hade utfodrats med animaliskt mjöl från Förenade kungariket. Följderna av konsumenternas kraftigt sviktande förtroende, vilket uppstod i no-

vember och december 2000 i flera medlemsstater, däribland Spanien, fick slutligen kommissionen och rådet att agera och anta lämpliga åtgärder, bland annat beslut 2000/766. Kommissionen och rådet dröjde tolv år efter det att Förenade kungariket förbjöd köttmjöl i foder för idisslare, med att reagera på allvaret av krisen och dess följder.

- 74 Med hänsyn till det stora antalet specifika bestämmelser som antagits anser kommissionen att det inte kan anses att institutionerna förhållit sig passiva i förhållande till sjukdomen. Åtgärderna har gjort det möjligt att minska och lindra krisen.

— Åsidosättandet av principen om god förvaltningssed, principen om skydd för berättigade förväntningar och försiktighetsprincipen

- 75 Sökandena har för det första gjort gällande att kommissionen åsidosatt principen om god förvaltningssed. Kommissionen har, genom att visa prov på en oförklarlig brist på omsorg, åsidosatt sin övervakningsskyldighet och har dessutom, genom att bortse från folkhälsointresset till förmån för skyddet av Förenade kungarikets ekonomiska intressen, inte iakttagit sin skyldighet att göra en lämplig avvägning mellan de inblandade intressena. Enligt principen om god förvaltningssed var gemenskapsinstitutionerna skyldiga att beakta följderna för uppfödningensbranschen av en mildring av de tidigare införda åtgärderna för att kontrollera BSE (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 19 mars 1997 i mål T-73/95, Oliveira mot kommissionen, REG 1997, s. II-381, punkt 32), vilket de inte gjort.

- 76 Svarandena har hävdat att principen om god förvaltningssed noggrant iakttagits i det föreliggande fallet. Om gemenskapslagstiftaren vid antagandet av bestämmelser har att bedöma bestämmelsernas framtida verkningar, kan, i fall där dessa verkningar

inte exakt går att förutse, bedömningen ifrågasätts endast om den framstår som uppenbart felaktig mot bakgrund av de uppgifter som lagstiftaren hade tillgång till när de ifrågavarande bestämmelserna antogs (domstolens dom av den 21 februari 1990 i de förenade målen C-267/88–C-285/88, Wuidart m.fl., REG 1990, s. I-435, punkt 14, och av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, REG 1994, s. I-4973, punkt 90, svensk specialutgåva, volym 16, s. I-171). I förevarande mål nöjer sig sökandena emellertid med att allmänt redogöra för att de inte är överens med den avvägning mellan de inblandade intressena som gjorts av gemenskapsinstitutionerna, utan att för den skull leda i bevis att de relevanta bestämmelserna var uppenbart felaktiga vid tidpunkten för deras antagande (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet KYDEP mot rådet och kommissionen, punkt 47).

- 77 Sökandena har för det andra påstått att kommissionen har åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar, genom att 1998 avskaffa det embargo som 1996 hade införts för produkter från Förenade kungariket. Embargot hade i uppfödningensbranschen skapat berättigade förväntningar på en fortsatt kontroll på samma nivå. De ekonomiska aktörerna skulle således, om de inte hade haft förtroende för gemenskapsinstitutionernas kontroll av situationen, ha infört särskilda skyddsåtgärder i syfte att undvika att krisen skulle påverka dem direkt.
- 78 Svarandena har erinrat om att ekonomiska aktörer inte med fog kan förvänta sig att en rådande situation skall bestå, när denna kan ändras av gemenskapsinstitutionerna med utövande av deras skönsmässiga befogenhet (domstolens dom av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m.fl. mot kommissionen, REG 1990, s. I-395, punkt 33). Begreppet berättigade förväntningar förutsätter att det i den berördes fall finns förväntningar som grundas på noggrant angivna utfästelser som har gjorts av gemenskapsmyndigheten (förstainstansrättens beslut av den 11 mars 1996 i mål T-195/95, Guérin automobiles mot kommissionen, REG 1996, s. II-171, punkt 20). Sökandena har emellertid inte inkommit med någon bevisning till stöd för att institutionerna lämnat sådana utfästelser till dem. I beslut 96/239 anges det för övrigt tydligt att beslutet är tillfälligt och av övergångskaraktär. Det är i vart fall uppenbart att institutionerna inte kunde garantera att sjukdomen inte skulle nå Spanien och att de än mindre kunde lämna några noggrant angivna utfästelser härom.

79 Sökandena har för det tredje hävdad att kommissionen och rådet åsidosatt de krav som följer av försiktighetsprincipen, främst genom att inte ha antagit strängare kontrollåtgärder. Lämpliga åtgärder vidtogs inte förrän år 2000, trots att de risker som förknippas med BSE hade varit vetenskapligt bevisade sedan slutet av 1980-talet för djurs hälsa och sedan 1996 för människors hälsa. Även om kommissionen och rådet ansåg att risken inte var fullständigt styrkt, borde de i vart fall ha vidtagit hårdare skyddsåtgärder, efter att på lämpligt sätt ha utvärderat samtliga risker och genom att gå längre än vad som följde av de vetenskapliga rön som fanns tillgängliga.

80 Svarandena har hävdad att deras hantering av BSE-krisen aldrig inneburit ett åsidosättande av försiktighetsprincipen. De har anfört att de åtgärder som grundar sig på denna princip måste stå i proportion till den skyddsnivå som eftersträvas — utan att för den skull söka uppnå en nivå som innebär fullständig riskfrihet — och vara icke-diskriminerande, logiska samt vila på en bedömning av de möjliga fördelarna och olägenheterna som ett agerande eller ett avstående från att agera skulle medföra. Domstolen och förstainstansrätten har, när de uttalat sig om principens tillämplighet i mål rörande giltigheten av beslut 96/239, uttalat att när det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av riskerna för människors hälsa, får institutionerna vidta skyddsåtgärder utan att behöva vänta på att den faktiska förekomsten av riskerna och allvaret av dem har blivit fullständigt styrkta (domen i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 99, och förstainstansrättens dom av den 16 juli 1998 i mål T-199/96, Bergaderm och Goupil mot kommissionen, REG 1998, s. II-2805, punkt 66). Försiktighetsprincipen får emellertid inte till följd att gemenskapsinstitutionerna är skyldiga att följa varje vetenskapligt yttrande, utan möjlighet till skönsmässig bedömning. De åtgärder som vidtagits för att hantera BSE-krisen har alltid varit anpassade till de risker som förelegat, i enlighet med den skönsmässiga bedömning som gjorts av gemenskapsinstitutionerna.

2. Huruvida skada uppkommit

81 Sökandena har åberopat förekomsten av såväl ekonomisk som ideell skada.

82 Sökandena har för det första gjort gällande att de lidit en direkt, faktisk och säker förmögenhetsskada till följd av BSE-krisens utbrott i Spanien, såväl genom ökningen av deras kostnader (*damnum emergens*) som genom att den vinst uteblivit som de skulle ha gjort om krisen inte hade uppstått (*lucrum cessans*). Den skada som sökandena lidit utgör en fullständigt oväntad skada som överstiger de ekonomiska risker som normalt är förenade med verksamhet inom branschen i fråga (domstolens dom av den 26 juni 1990 i mål C-152/88, Sofrimport mot kommissionen, REG 1990, s. I-2477, punkt 28). Sökandena har grundat sin beräkning av denna skada på tre kriterier. De har för det första anført att upptäckten av det första fallet av BSE i Spanien orsakade en minskning av konsumtionen av nötkött i landet med mellan 25 och 47 procent, vilket ledde till en minskning av slaktvolymerna med upp till 70 procent. De har för det andra anført att den ovannämnda minskningen av konsumtionen av nötkött ledde till ett kraftigt prisfall för nötkött i Spanien. Priset föll från 484 spanska pesetas (ESP) per kilo år 2000, till 331 ESP per kilo under de fem första månaderna av år 2001. De har för det tredje åberopat ett antal följdskador, däribland följande: Behållande av boskapen i ladugårdar under längre tid än den normala gödningscykeln, ökade priser för djurfoder (efter förbudet mot att använda animaliskt mjöl), kostnader för att avlägsna specificerat riskmaterial och förluster i samband med det minskade marknadsvärdet för slaktkroppar vars ryggrad har avlägsnats samt bortforsling, transport och destruering av slaktkroppar som en följd av de åtgärder som antagits av kommissionen. Den totala ekonomiska skada som sökandena har lidit uppgår till ett belopp om 19 438 372,69 euro, utan att följdskadorna tagits i beaktande.

83 Rådet har erinrat om att det är en förutsättning för gemenskapens ansvar att den påstådda skadan överstiger de ekonomiska risker som normalt är förenade med verksamhet inom branschen i fråga (domen i det ovannämnda målet Ireks-Arkady mot rådet och kommissionen, punkt 11). Rådet anser att den beräkningsmetod som lagts fram av sökandena varken gör det möjligt att styrka att sökandena lidit någon som helst skada, eller att bedöma omfattningen av nämnda skada för varje aktör. Rådet har också anført att viktiga åtgärder vidtagits av gemenskapen och medlemsstaterna för att lindra den inkomstförlust som drabbat uppfödarna och att dessa fördelar skall tas i beaktande vid beräkningen av den påstådda skadan (domstolens dom av den 18 maj 1993 i mål C-220/91, kommissionen mot Stahlwerke Peine-Salzgitter, REG 1993, s. I-2393, punkt 57). Kommissionen har

erinrat om att, med hänsyn till den komplexitet som råder vid beräkningen av den ekonomiska skada som åberopats, skall bestämmandet av densamma i förekommande fall vara föremål för en ytterligare bedömning under ett nytt skede i förfarandet. Kommissionen har vidare erinrat om att en stor del av de påstådda följdskadorna inte är ersättningsgilla, eftersom de orsakats av de åtgärder vars syfte varit att utplåna sjukdomen och vilkas antagande hade begärts av sökandena.

84 Sökandena har för det andra gjort gällande att BSE-krisen har förorsakat dem ideell skada. Institutionernas rättsstridiga agerande och den sociala oro som uppstått till följd av krisen ledde till att konsumenterna tappade förtroendet för uppfödarna och de andra ekonomiska aktörerna i branschen, vilket inneburit en kränkning av yrkeskårens anseende. Denna stämning tog sig formen av osäkerhet om uppfödarnas yrkesmässiga framtid. Institutionernas underlåtenhet att agera eller deras otillräckliga agerande ledde dessutom till att sökandena tappade förtroendet för de organisationer som företrädde och tillvaratog deras intressen. Sökandena har även drabbats av störningar förknippade med känslor av maktlöshet, oro, ångest och osäkerhet. Sökandena har beräknat den ideella skadan till 15 procent av det individuella ersättningsanspråket grundat på en sänkning av priserna, det vill säga sammanlagt 2 915 755,8 euro.

85 Rådet har hävdats att sökandena inte på något sätt konkretiserat den ideella skada som de påstår sig ha lidit och att den kvantifiering av skadan som sökandena gjort är godtycklig och ogrundad. Kommissionen har erinrat om att djuruppfödning är en ekonomisk verksamhet inom vilken aktörerna riskerar att lida förluster samt att de påstådda kränkningarna av sökandenas anseende och det psykiska lidande som dessa förorsakats inte på något sätt har bevisats.

3. Huruvida det föreligger ett orsakssamband

86 Sökandena har gjort gällande att villkoren för att det skall föreligga ett orsakssamband mellan det rättsstridiga agerande som görs gällande och den

begärda skadan är uppfyllda i förevarande mål. Sökandena har hävdade att om kommissionen och rådet hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att undvika att sjukdomens smittkälla spreds, skulle de skador som uppfödarna lidit ha undvikits. Dessa institutioners undermåliga hantering hindrade att en effektiv kontroll utövades över de smittämnen som spred sjukdomen utanför det geografiska område där den först uppstod och denna undermåliga hantering utgör därför den direkta orsaken till krisen.

87 Sökandena har anfört att det är vetenskapligt bevisat att kött- och benmjöl har varit smittspridare vid överföringen av BSE. Kommissionen och rådet har emellertid först i december 2000 vidtagit lämpliga åtgärder i detta hänseende, genom antagandet av beslut 2000/766 enligt vilket ett totalförbud mot användningen av bearbetade djurproteiner i foder för djur inom animalieproduktionen infördes. Någon upprepning av krisen har inte skett sedan dessa åtgärder vidtagits.

88 Sökandena har påstått att spridningen av sjukdomen i Spanien under slutet av år 2000 orsakades av beslut 98/256, genom vilket det embargo som hade införts 1996 avskaffades för boskap, kött och animaliskt mjöl från Förenade kungariket. Det förtida avskaffandet av embargot gjorde spridningen av BSE möjlig i importländerna. Sökandena har i detta hänseende anfört att sjukdomens genomsnittliga inkubationstid uppgår till mellan fyra och fem år, men att det enligt vetenskapliga studier är styrkt att den kortaste inkubationstiden uppgår till omkring 22 månader. De första fallen i Spanien inträffade två år efter det att embargot hade avskaffats.

89 Sökandena har även gjort gällande att omständigheterna i målet skiljer sig från omständigheterna i det ovannämnda målet Coldiretti m.fl. mot rådet och kommissionen, i vilket förstainstansrätten ogillade talan på den grunden att minskningen av konsumtionen av nötkött år 1996 orsakats av offentliggörandet av uppgifter om överföringen av BSE till människor. I förevarande fall rasade konsumtionen av nötkött i Spanien år 2000, utan att detta hade orsakats av något populärvetenskapligt offentliggörande. Orsaken till krisen var det kraftiga utbrottet av nya fall av BSE, varav det första fallet som inträffade i Spanien inträffade

i november 2000. Spanska konsumenter hade nämligen inte slutat att konsumera nötkött om de hade känt till att sjukdomen var begränsad till Förenade kungariket. Pressen kan inte hållas ansvarig för krisen i Spanien, av den enkla anledningen att den i sin rapportering endast återspeglade krisen. I det ovannämnda målet Coldiretti m.fl. mot rådet och kommissionen fann förstainstansrätten att det inte hade styrkts att uppfödarna inte skulle ha förorsakats skada som en följd av att marknaden föll, även om de begärda åtgärderna hade vidtagits. I förevarande mål utgörs de åtgärder mot vilka kritik riktas för att de inte antagits, det vill säga ett totalförbud mot kött- och benmjöl i foder till djur inom animalieproduktionen, av just de åtgärder som antogs av rådet den 4 december 2000, endast fjorton dagar efter det att de första fallen av BSE hade inträffat i Spanien.

- 90 Sökandena har anfört att undersökningskommitténs rapport bekräftar att kommissionen och rådet är ansvariga för den kris som orsakats av spridningen av BSE i medlemsstaterna. Trots att rapporten upprättades 1997 kan dess slutsatser föras över till situationen i förevarande mål, i den utsträckning som svarandeinstitutionerna från 1997 till åtminstone december 2000 inte följt rapportens rekommendationer vid antagandet av bestämmelser.
- 91 Svarandena har hävdats att sökandena i förevarande mål inte har bevisat att det föreligger ett direkt orsakssamband mellan de rättsstridigheter som läggs dem till last och den skada som åberopas.
- 92 Rådet har medgett att de vetenskapliga rönen om BSE tyder på att överföringen av sjukdomen huvudsakligen skett genom intag av kött- och benmjöl innehållande smittämnen. Rådet har emellertid understrukit att medlemsstaterna sedan juli 1994 haft en skyldighet enligt beslut 94/381 att förbjuda användningen av proteiner från däggdjursvävnader i foder för idisslare.

- 93 Kommissionen har erinrat om att, liksom det framgår av dess rapport av den 20 oktober 1997 (se punkt 64 ovan), oegentligheter i tillämpningen av de åtgärder som vidtagits mot BSE har begåtts av flera medlemsstater, däribland Spanien. Kommissionen beslutade därför den 26 juni 1997 att inleda överträdelseförfaranden mot tio stater. För övrigt bör även det ansvar som brittiska tillverkare av animaliskt mjöl och Förenade kungariket har i sjukdomens spridning till kontinenten tas i beaktande.
- 94 Svarandena har gjort gällande att sökandena inte styrkt att ett tidigare agerande från svarandenas sida eller att antagandet av andra åtgärder hade inneburit att inträffandet av det första fallet av BSE i Spanien hade kunnat undvikas. Med hänsyn till den långa inkubationstiden för BSE och de överträdelser som begåtts av medlemsstaterna, har svarandena dragit slutsatsen att sjukdomens spridning inte nödvändigtvis hade kunnat undvikas ens med ett tidigare och mer drastiskt agerande från gemenskapsinstitutionernas sida. Även om andra åtgärder hade vidtagits finns det ingenting som tyder på att priserna trots detta inte skulle ha fallit som en följd av uppgifter och information från andra länder.
- 95 Svarandena anser att den faktor som utlöste de spanska konsumenternas reaktion var dessa konsumenters medvetenhet om risken. Därför kom den kampanj i media av alarmerande innehåll som följde på upptäckten av det första fallet av BSE i Spanien att orsaka en viss panik bland konsumenterna. Antagandet av nya förbudsåtgärder i december 2000, avsaknaden i Spanien av fall av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom hos människor och de begränsade följderna som BSE haft i detta land jämfört med andra medlemsstater har inte förmått lindra förtroendekrisen hos spanska konsumenter.
- 96 Rådet har bestridit det påstådda bevisvärdet i förevarande mål av undersökningskommitténs rapport och hävdade följande: För det första antogs rapporten mer än ett år före det att beslut 98/256 antogs. För det andra innehåller den inga uttalanden om det eventuella rättsliga ansvaret, utan begränsas till ett antal rekommendationer samt bedömningar av politisk natur.

Förstainstansrättens bedömning

- 97 Förstainstansrätten erinrar om att det följer av fast rättspraxis att det för att gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar i den mening som avses i artikel 288 andra stycket EG skall aktualiseras krävs att flera förutsättningar är uppfyllda, nämligen att det agerande som läggs den berörda institutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan detta agerande och den åberopade skadan (domstolens dom av den 29 september 1982 i mål 26/81, *Oleifici Mediterranei mot EEG*, REG 1982, s. 3057, punkt 16, förstainstansrättens dom av den 11 juli 1996 i mål T-175/94, *International Procurement Services mot kommissionen*, REG 1996, s. II-729, punkt 44, av den 16 oktober 1996 i mål T-336/94, *Efisol mot kommissionen*, REG 1996, s. II-1343, punkt 30, och av den 11 juli 1997 i mål T-267/94, *Oleifici Italiani mot kommissionen*, REG 1997, s. II-1239, punkt 20).
- 98 Vad angår det första villkoret måste det enligt rättspraxis visas att det skett en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som syftar till att ge enskilda rättigheter (domstolens dom av den 4 juli 2000 i mål C-352/98 P, *Bergaderm och Goupil mot kommissionen*, REG 2000, s. I-5291, punkt 42). Vad gäller kravet på att överträdelsen skall vara tillräckligt klar, är det avgörande kriteriet för att villkoret skall anses vara uppfyllt att den berörda gemenskapsinstitutionen uppenbart och allvarligt har missbedömt inom vilka ramar den har att göra sin skönsmässiga bedömning. Om denna institution endast förfogade över ett i hög grad begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning kan redan det förhållandet att gemenskapsrätten har överträtts i sig vara tillräckligt för att det skall vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse (domstolens dom av den 10 december 2002 i mål C-312/00 P, *kommissionen mot Camar och Tico*, REG 2002, s. I-11355, punkt 54, förstainstansrättens dom av den 12 juli 2001 i de förenade målen T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 och T-225/99, *Comafrika och Dole Fresh Fruit Europa mot kommissionen*, REG 2001, s. II-1975, punkt 134).
- 99 När ett av dessa villkor inte är uppfyllt skall talan ogillas i sin helhet, utan att det är nödvändigt att pröva de andra villkoren för ansvar (domen i det ovannämnda målet *KYDEP mot rådet och kommissionen*, punkterna 19 och 81, och förstainstansrättens dom av den 20 februari 2002 i mål T-170/00, *Förde-Reederei mot rådet och kommissionen*, REG 2002, s. II-515, punkt 37).

- 100 I detta fall finns det anledning att först pröva frågan om det finns ett orsakssamband mellan gemenskapsinstitutionernas påstått rättsstridiga agerande och den av sökandena åberopade skadan.
- 101 Ett orsakssamband i den mening som avses i artikel 288 andra stycket EG föreligger enligt fast rättspraxis när det finns ett säkert och direkt orsakssamband mellan det fel som den berörda institutionen har begått och den åberopade skadan. Det ankommer på sökandena att bevisa detta samband (domstolens dom av den 30 januari 1992 i de förenade målen C-363/88 och C-364/88, Finsider m.fl. mot kommissionen, REG 1992, s. I-359, punkt 25, och domen i det ovannämnda målet Coldiretti m.fl. mot rådet och kommissionen, punkt 101).
- 102 I förevarande fall består de rättsstridigheter som påstås av sökandena i huvudsak av antagande av rättsregler och vidtagande av åtgärder som var otillräckliga, felaktiga, inadekvata och senkomna för att bekämpa sjukdomen BSE. Sökandena har klandrat svarandeinstitutionerna för att dessa underlåtit att uppfylla sina tillsyns- och kontrollskyldigheter beträffande djurs och människors hälsa och i synnerhet att de inte inlett det förfarande som föreskrivs i artikel 152.4 b och c EG, att de inte antagit sådana skyddsåtgärder som föreskrivs i direktiven 89/662 och 90/425 och att de inte kontrollerat huruvida medlemsstaternas myndigheter, särskilt myndigheterna i Förenade kungariket, har iakttagit de gemenskapsrättsliga bestämmelserna. Sökandena har närmare bestämt lagt svarandena till last att dessa först i ett mycket sent skede förbjudit användningen av kött- och benmjöl i foder för djur inom animalieproduktionen, att svarandena inte i tid fastställt lämpliga metoder för bearbetningen av animaliskt avfall i syfte att säkerställa att smittämnen av BSE inaktiverades, att svarandena först i ett mycket sent skede förbjudit användningen av specificerat riskmaterial och att dessa i förtid avskaffat det embargo som införts 1996 för nötkreatur, nötkött och kött- och benmjöl från Förenade kungariket.
- 103 Sökandena har hävdat att rådets och kommissionens påstått undermåliga hantering av BSE-krisen har förhindrat att BSE begränsades till Förenade kungariket, där sjukdomen först uppstod, och har gjort det möjligt för sjukdomen att spridas till

flera kontinentaleuropeiska länder, däribland Spanien. Utbrottet av BSE i detta land har orsakat mycket betydande ekonomiska skador för sökandena, främst på grund av att konsumtionen av nötkött, liksom priset har fallit. Utbrottet av BSE har även orsakat dem ideella skador. Enligt sökandena har svarandeinstitutionernas påstått culpösa handlingar och passivitet utgjort den direkta orsaken till de skador som åberopas.

- 104 Rådet och kommissionen har å sin sida anfört att sökandena i förevarande fall inte har bevisat att det föreligger ett direkt orsakssamband mellan det påstått rättsstridiga agerandet och de åberopade skadorna. Institutionerna har i synnerhet bestridit att deras handlingar eller underlåtenhet har orsakat utbrottet av BSE i Spanien. De har hävdad att det inte styrkts att utbrottet av det första fallet av BSE i detta land skulle ha undvikits genom ett tidigare handlande från deras sida eller genom att andra åtgärder hade vidtagits. Svarandeinstitutionerna har vidare gjort gällande att den förtroendekris hos spanska konsumenter vilken utgjorde orsaken till att priserna på och konsumtionen av nötkött föll, i själva verket var följden av en kampanj i media av alarmerande innehåll efter upptäckten av de första fallen av BSE i Spanien.
- 105 Förstainstansrätten konstaterar inledningsvis att konsumtions- och priset på marknaden för nötkött i Spanien i föreliggande fall inträffade efter det att det första fallet av BSE hade upptäckts i landet den 22 november 2000. Detta fall följdes sedan av upptäckten av mer än 70 fall av BSE i Spanien mellan november 2000 och november 2001.
- 106 Det är ostridigt att spanska konsumenter vid denna tidpunkt, på grund av förekomsten av galna ko-sjukan hos boskap i Förenade kungariket och i andra medlemsstater, inbegripet i grannländerna Frankrike och Portugal, redan sedan flera år kände till riskerna för att sjukdomen skulle överföras till människan och att sjukdomen var dödlig. Till skillnad från situationen i det ovan nämnda målet Coldiretti m.fl. mot rådet och kommissionen, i vilket marknaden föll på grund av

offentliggörandet av SEAC:s kommuniké av den 20 mars 1996 i vilken det hävdades att överföringen av BSE till människan var möjlig, har det sammanbrott av efterfrågan som orsakat skadorna i förevarande mål inte sitt ursprung i de verkningar på den allmänna opinionen som utgjort följden av spridningen av vetenskapliga eller populärvetenskapliga uppgifter om de risker som BSE innebär för människors hälsa.

107 I förevarande mål har den förtroendekris hos konsumenterna som lett till att konsumtionen av nötkött fallit i Spanien, direkt orsakats av upptäckten i detta land av kor som smittats av BSE. I motsats till vad svarandeinstitutionerna förefaller hävda, är det själva utbrottet av BSE i Spanien som orsakat oro hos spanska konsumenterna, och inte de spanska mediernas påstått alarmerande rapportering av uppgifterna. I förevarande mål är det inte möjligt vid fastställandet av orsakssambandet att särskilja utbrottet av sjukdomen i Spanien från den spridning, oberoende av hur alarmerande rapporteringen varit, som denna händelse getts i media.

108 Även om således fallet på den spanska marknaden för nötkött orsakats av att BSE spridits till Spanien, kan gemenskapens ansvar för de skador som förorsakats sökandena endast komma i fråga om rådets och kommissionens påstått rättsstridiga handlingar och fall av underlåtenhet utgör den direkta orsaken till sjukdomens utbrott i detta land. Ansvar kan följaktligen endast komma i fråga om sjukdomen sannolikt inte skulle ha spridits till Spanien om institutionerna hade vidtagit de åtgärder som de klandrats av sökandena för att inte ha vidtagit.

109 I det följande finns det således anledning att bedöma huruvida sökandena förebringat bevis eller anfört indicier som styrker att de påstått culpösa handlingarna och fallen av underlåtenhet som lagts svarandeinstitutionerna till last kan anses utgöra den säkra och direkta orsaken till spridningen av BSE till Spanien.

1. Det påstådda dröjsmålet med att förbjuda användningen av kött- och benmjöl och med att fastställa lämpliga metoder för bearbetningen av animaliskt avfall

- 110 Sökandena har hävdad att BSE-krisen i Spanien inte skulle ha inträffat om svarandeinstitutionerna redan 1990 hade antagit ett totalförbud mot användningen av animaliskt mjöl i foder för djur inom animalieproduktionen. Ett sådant förbud infördes emellertid först genom beslut 2000/766 som trädde i kraft den 1 januari 2001. Sökandena har även lagt svarandena till last att de alltför sent fastställt lämpliga metoder för att bearbeta animaliskt avfall från däggdjur. Lämpliga metoder kom först att införas genom antagandet av beslut 96/449, som trädde i kraft den 1 april 1997.
- 111 Förstainstansrätten konstaterar inledningsvis att även om det exakta ursprunget till BSE inte förefaller vara fullständigt känt, visar de vetenskapliga studier som utförts om sjukdomen att BSE, med undantag av ett mindre antal (mindre än 10 procent) som orsakas av överföring från modern, med största sannolikhet är följden av intag av kött- och benmjöl som innehåller smittämne. Såsom det uttalas i beslut 94/381, anses BSE hos boskap ha sitt ursprung i idisslarprotein som innehåller scrapieagensen, och senare BSE-agensen, och som inte har behandlats tillräckligt för att smittämnen ska vara inaktiverade. Av detta följer att det i syfte att bekämpa spridningen av sjukdomen främst är nödvändigt att hindra vävnader som kan innehålla smittämne av BSE från att föras in i djurens näringskedja.
- 112 En bedömning skall därför göras av de åtgärder som vidtagits av svarandeinstitutionerna beträffande användningen av kött- och benmjöl och beträffande fastställande av bearbetningsmetoder för animaliskt avfall. I detta hänseende går det att urskilja två etapper i institutionernas agerande. Den första etappen sträcker sig från upptäckten av sjukdomen BSE i Förenade kungariket 1986 till och med kommissionens antagande av beslut 94/381 den 27 juni 1994, genom vilket det

infördes ett förbud i hela gemenskapen mot att använda däggdjursproteiner i foder för idisslare. Den andra etappen sträcker sig från antagandet av detta beslut till och med införandet av det totalförbud mot att använda bearbetade djurproteiner i foder för djur inom animalieproduktionen som infördes den 4 december 2000 genom beslut 2000/766.

— Svarandeinstitutionernas agerande före juni 1994

- 113 Det förefaller som om svarandeinstitutionerna inledningsvis ansåg att BSE utgjorde ett djurhälsoproblem som i huvudsak var begränsat till Förenade kungariket, där sjukdomen för första gången hade konstaterats 1986. Från 1989 vidtog svarandeinstitutionerna en rad åtgärder vilka syftade till att undvika att BSE spreds till andra medlemsstater, däribland restriktioner av handeln inom gemenskapen med nötkreatur från Förenade kungariket (se bland annat besluten 89/469, 90/59 och 90/261). Därefter infördes genom beslut 90/200 åtgärder vilka avsåg att begränsa handeln mellan Förenade kungariket och övriga medlemsstater med vissa vävnader och organ (hjärna, ryggmärg, tonsiller, brässa, mjälte och tarmar) från nötkreatur som var äldre än sex månader vid slakten, samtidigt som det infördes ett förbud mot att sända andra vävnader och organ som inte var avsedda att användas som livsmedel. Genom beslut 90/290 ålades samtliga medlemsstater att se till att det inte skedde sändningar av nötkreatursembryon som härrörde från hondjur hos vilka förekomsten av BSE hade bekräftats eller kunde misstänkas. Beträffande Förenade kungariket förbjöds genom beslutet exporten av embryon från djur födda före juli 1988.
- 114 Förstainstansrätten konstaterar att trots att myndigheterna i Förenade kungariket redan i juli 1988 hade infört ett förbud mot att inom landets territorium utfodra idisslare med kött- och benmjöl som innehöll proteiner från idisslare, vidtog svarandeinstitutionerna under den första tiden inga motsvarande åtgärder på gemenskapsnivå. Såsom erinrats ovan var det först i juni 1994 som svarandein-

stitutionerna förbjöd användningen i hela gemenskapen av däggdjursproteiner i foder för idisslare, genom beslut 94/381. På motsvarande vis infördes inte ett uttryckligt förbud mot export av kött- och benmjöl från Förenade kungariket till andra medlemsstater förrän 1996, genom beslut 96/239.

- 115 Förvisso var kännetecknen för sjukdomen och orsakerna till dess överföring inte fullständigt kända vid denna tidpunkt. Likaså var incidensen av BSE i andra länder än Förenade kungariket och, om än i en betydligt mindre utsträckning, Irland, mycket begränsad. Mellan 1988 och 1994 konstaterades BSE endast i Tyskland (fyra fall), i Danmark (ett fall), i Frankrike (tio fall), i Italien (två fall) och i Portugal (arton fall). Flera av dessa fall avsåg kor som hade importerats till dessa länder.
- 116 Det står ändå klart att kommissionen redan 1989 ansåg att BSE var "en ny, allvarlig och smittsam sjukdom vars förekomst [kunde] utgöra en fara för nötkreatur i medlemsstaterna" (se det andra skälet i beslut 89/469). Det skall även erinras om att de gemenskapsåtgärder som vidtogs mellan 1989 och 1992 och genom vilka restriktioner i handeln med produkter från Förenade kungariket infördes, främst avsåg djur födda i det landet före juli 1988, det vill säga före införandet i Förenade kungariket av förbudet att utfodra idisslare med kött- och benmjöl som innehöll proteiner från idisslare (se, i synnerhet, artikel 1 i beslut 89/649, artikel 2.2 i beslut 90/200 och artikel 2.1 och 2.2 i beslut 92/290). I beslut 90/59 angavs att "nötkreatur födda utanför Förenade kungariket, men som förts in till Förenade kungariket efter den 18 juli 1988 har inte blivit utsatta för sjukdomsbakterien genom smittat foder".
- 117 Följaktligen förefaller det som om svarandeinstitutionerna redan 1990 var medvetna, i vart fall i viss utsträckning, om såväl den risk som BSE innebar för medlemsstaternas boskap som den möjliga förekomsten av ett orsakssamband mellan överföringen av sjukdomen och konsumtionen av smittat kött- och benmjöl

från idisslare. Det kan därför anses att det hade varit tillrådligt att institutionerna före 1994 vidtog specifika åtgärder, på grundval av bland annat artikel 9.3 och 9.4 i direktiv 89/662 och artikel 10.3 och 10.4 i direktiv 90/425, beträffande användningen av dessa animaliska mjölsorter.

- 118 Det är emellertid inte möjligt att dra slutsatsen att vidtagandet av sådana åtgärder, även under detta inledande skede, med nödvändighet skulle ha förhindrat spridningen av sjukdomen på kontinenten och närmare bestämt till Spanien år 2000. Det kan nämligen konstateras att sju medlemsstater mellan 1989 och 1990 vidtog åtgärder för att förbjuda användningen av proteiner från däggdjursvävnader i foder för idisslare. I flera fall förhindrade emellertid inte dessa bestämmelser att BSE nådde dessa stater. Således konstaterades det till exempel i Republiken Frankrike, som införde ett förbud mot användningen av däggdjursproteiner i nötkreatursfoder i juli 1990, 328 fall av BSE mellan 1991 och 2001, varav samtliga utom ett avsåg nötkreatur som var födda i landet. På motsvarande sätt konstaterades det i Irland, som införde ett förbud mot att utfodra idisslare med proteiner från idisslare i augusti 1989, 651 fall mellan 1989 och maj 2000, varav flertalet före 1996 och samtliga fall efter detta datum avsåg icke-importerade djur. Även Konungariket Nederländerna införde i augusti 1989 ett förbud mot att använda proteiner från idisslare i foder för idisslare. Emellertid inträffade sexton fall av BSE i detta land mellan 1997 och maj 2001, vilka samtliga avsåg icke-importerade nötkreatur.

- 119 Förstainstansrätten konstaterar för övrigt att, eftersom det inte förelåg några gemenskapsregler i detta avseende, Konungariket Spanien hade kunnat vidta nationella åtgärder för att förbjuda utfodringen av idisslare med kött- och benmjöl som innehöll proteiner från idisslare, såsom det påpekats ovan att flera medlemsstater gjorde. Förvisso bröt inte sjukdomen ut i detta land förrän år 2000 och de spanska myndigheterna hade därför kunnat anse att sådana åtgärder inte var nödvändiga dessförinnan. Det framgår dock klart att BSE bröt ut relativt tidigt i Spaniens grannländer (det vill säga i Portugal 1990 och i Frankrike 1991) och de spanska myndigheterna hade kunnat anse det vara tillrådligt att före 1994 vidta särskilda åtgärder beträffande användningen av kött- och benmjöl i landet.

— Svarandeinstitutionernas agerande mellan juni 1994 och december 2000

- 120 Från och med 1994 har svarandeinstitutionerna stegvist infört en strategi i hela gemenskapen som särskilt syftar till att förhindra att vävnader som kan innehålla smittämne av BSE förs in i djurens näringskedja. Enligt denna strategi infördes det regler som avser att minimera smittorisken vid bearbetningen av animaliskt avfall samt ett förbud som avser att säkerställa att boskap inte skall utsättas för smittämne av BSE genom sitt foder, i de fall det skulle förekomma brister i systemen för bearbetning av avfallet.
- 121 Bland dessa åtgärder skall särskilt nämnas beslut 94/381, genom vilket det infördes ett förbud i hela gemenskapen mot att använda däggdjursproteiner i foder för idisslare. Av detta beslut framgår (i fjärde skälet) att kommissionen, efter det att den tillsammans med Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén genomfört en noggrann undersökning av situationen, kommit till slutsatsen att protein som erhålls från idisslarvävnad är den enda signifikanta potentiella källan till spongiform encefalopatiagenser hos mottagliga arter och att om sådant protein uteslöts från foder för dessa arter skulle infektionsrisken minskas. Med hänsyn till att det är svårt att skilja bearbetat protein som härrör från idisslare från protein som härrör från andra däggdjursarter, förbjöd kommissionen användningen av proteiner från samtliga däggdjursarter i foder för idisslare, dock med möjligheten att från fall till fall meddela tillstånd till system som gör det möjligt att skilja mellan proteiner från idisslare och proteiner från andra däggdjursarter.
- 122 Sökandena har hävdat att dessa bestämmelser var otillräckliga, främst eftersom enligt beslut 94/381 däggdjursproteiner endast förbjöds i foder för idisslare och inte i foder för andra djur inom animalieproduktionen, i synnerhet foder för svin och fjäderfä. Enligt sökandena visade det sig senare att detta partiella förbud var ursprunget till korskontamineringar och följaktligen till spridningen av BSE.

- 123 Förstainstansrätten konstaterar härvidlag att, liksom det anges i ett yttrande från vetenskapliga styrkommittén av den 27 och den 28 november 2000 (skäl 3 i beslut 2000/766) och i revisionsrättens särskilda rapport nr 14/2001 (punkterna 29, 30, 32 och 33), användningen av kött- och benmjöl från däggdjur i foder för andra djur inom animalieproduktionen än idisslare har visat sig utgöra en smittorisk med avseende på foder för idisslare. Denna risk för korskontaminering föreligger såväl i anläggningarna för tillverkning av animaliskt mjöl som i uppfödningens anläggningarna.
- 124 Såsom påpekats av sökandena, infördes inte ett totalförbud mot användningen av animaliska proteiner i foder för samtliga djur inom animalieproduktionen i gemenskapen förrän genom beslut 2000/766 som trädde i kraft den 1 januari 2001. Det skall erinras om att antagandet av beslut 2000/766 var nödvändigt på grund av att flera medlemsstater systematiskt underlåtit att genomföra de gemenskapsrättsliga bestämmelserna beträffande kött- och benmjöl.
- 125 Som framgår av revisionsrättens särskilda rapport nr 14/2001 (punkt 31) har flertalet av medlemsstaterna, däribland Konungariket Spanien, tolererat en viss nivå av smitta, trots att det i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna inte medgavs någon sådan marginal. Vid inspektioner som utfördes mellan 1988 och 2000 av kommissionens Kontor för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO), framkom det brister i kontrollen av handeln med animaliskt mjöl i majoriteten av medlemsstaterna.
- 126 Vid sidan av medlemsstaternas underlåtenhet att genomföra det ovannämnda foderförbudet, framkom det även vid FVO:s inspektioner att foderindustrin — inbegripet konverteringsanläggningar och foderfabriker — inte hade gjort tillräckligt för att undvika att kött- och benmjöl hamnade i boskapsfoder och att fodret i fråga

inte alltid hade riktig märkning (så var fallet i exempelvis Spanien). Dessa försummelser bidrog till att uppfödare av misstag kom att ge foder som kunde vara smittat till sin boskap (revisionsrättens särskilda rapport nr 14/2001, punkt 33).

- 127 Det skall vidare erinras om att kommissionen sedan 1994 stegvist har fastställt de konverteringsmetoder som skall användas för att minska smittämnet av BSE i smittat animaliskt avfall som bearbetats till kött- eller benmjöl avsett att användas till foder för andra djur inom animalieproduktionen än idisslare. Kommissionen har också infört åtgärder för att inspektera och meddela godkännanden av konverteringsanläggningar och fodertillverkare.
- 128 Genom beslut 94/382 förbjöds således vissa metoder för att bearbeta avfall från idisslare vilka, efter en vetenskaplig studie, hade visat sig vara ineffektiva för att inaktivera smittämnet av BSE (sjunde skälet i beslutet). De minimiregler som infördes genom detta beslut angavs uttryckligen vara av tillfällig karaktär och det förutsågs redan att de senare skulle ändras mot bakgrund av framtida vetenskapliga uppgifter i syfte att säkerställa en tillfredsställande inaktivering av smittämnen vid samtliga metoder. Efter det att nya studier hade genomförts, drog kommissionen slutsatsen att endast ett av de testade systemen klarade att fullständigt inaktivera smittämnen av scrapie i kött- och benmjöl, nämligen användningen av ett system som innebär omgångsvis upphettning som i minst 20 minuter uppnår lägs. 133 °C vid ett tryck av minst tre bar. Denna metod kan användas som enda metod eller som steriliseringsmetod före eller efter bearbetning (femte och sjunde skälen i beslut 96/449). Genom beslut 96/449 fastställdes därför från och med den 1 april 1997 minimiparametrar för bearbetningen av animaliskt avfall med hänsyn till inaktivering av smittämnen av BSE och medlemsstaterna ålades att inte meddela tillstånd för metoder som inte stod i överensstämmelse med de nämnda parametrarna. Sökandena har lagt svarandeinstitutionerna till last att de inte tidigare antagit den metod för bearbetning av animaliskt avfall som fastställdes genom beslut 96/449 och har därvid erinrat om att tillämpningen av denna metod

hade begärts av parlamentet 1993, men de har inte åberopat någon omständighet som, med hänsyn till de vetenskapliga rön som förelåg vid den aktuella tidpunkten, styrker att de tidigare bestämmelserna, särskilt de i beslut 94/382, skall anses ha varit klart otillräckliga och felaktiga vid dagen för deras utfärdande.

129 Det skall vidare erinras om att det i beslut 94/474 infördes ett förbud mot att från Förenade kungariket exportera samtliga material och samtliga produkter som omfattades av beslut 94/382 och som tillverkats före den 1 januari 1995. Därefter infördes genom beslut 96/239 ett totalförbud mot att från Förenade kungariket sända kött- och benmjöl från däggdjur samt produkter framställda av nötkreatur som slaktats i Förenade kungariket och som kunde föras in i djurens näringskedja. Kommissionen har genom beslut 97/735 i gemenskapen förbjudit sändningar till andra medlemsstater eller till tredjeländer av bearbetat animaliskt avfall från däggdjur som inte bearbetats i enlighet med de parametrar som fastställts i beslut 96/449. Kommissionen har dessutom ålagt medlemsstaterna att se till att sådant animaliskt avfall inte kan föras in i djurens näringskedja.

130 Det skall slutligen erinras om att, liksom revisionsrätten påpekat i sin särskilda rapport nr 14/2001 (punkt 28), de inspektioner som genomförts av FVA har lyft fram att det förekommit problem med försenade införlivanden av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna rörande konverteringsmetoder och foder, svårigheter i förfarandena för godkännande av konverteringsanläggningar samt svårigheter vid uppföljningen av iakttagandet av de motsvarande bestämmelserna för bearbetning i flertalet medlemsstater, däribland Spanien.

— Slutsats

131 Mot bakgrund av det ovan anförda kommer förstainstansrätten till slutsatsen att svarandeinstitutionernas hantering av problemen förknippade med användningen av

kött- och benmjöl i foder för djur inom animalieproduktionen, i synnerhet foder för idisslare, och med bearbetningen av animaliskt avfall inte kan anses utgöra en säker och direkt orsak till utbrottet av BSE i Spanien. Det är nämligen inte styrkt att BSE inte skulle ha spridit sig till detta land om institutionerna i ett tidigare skede hade antagit de åtgärder som de senare kom att anta. Förstainstansrätten konstaterar i detta sammanhang att den påstådda ineffektiviteten av de åtgärder som antagits av svarandeinstitutionerna till stor del berott på att åtgärderna tillämpats felaktigt och bristfälligt av medlemsstaternas myndigheter och av privata aktörer.

2. Det påstådda dröjsmålet med att förbjuda specificerat riskmaterial

- 132 Sökandena har lagt gemenskapsinstitutionerna till last att dessa reagerat alltför sent på de rekommendationer från Världshälsoorganisationens (WHO) expertgrupp som lämnats i april 1996 och på de slutsatser från Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén som framförts i oktober 1996 om det nödvändiga i att avlägsna allt specificerat riskmaterial från näringskedjorna. De har bland annat anmärkt att ikraftträdandet av förbudet att använda varje slags specificerat riskmaterial, vilket enligt beslut 97/534 skulle äga rum den 1 januari 1998, under en tid av tre år successivt kom att flyttas fram av kommissionen och rådet till den 1 oktober 2000.
- 133 Förstainstansrätten konstaterar, liksom även sökandena har gjort, att de förslag från kommissionen som särskilt syftade till att avlägsna specificerat riskmaterial från djurs och människors näringskedjor dröjde med att bli antagna och med att genomföras.
- 134 Förstainstansrätten erinrar om att svarandeinstitutionerna under alla omständigheter antagit åtgärder inom detta område före det att beslut 97/534 antogs. Genom i synnerhet beslut 90/200 förbjöds sändningar från Förenade kungariket av sådant material som hjärna, ryggmärg, bräss, tonsiller, mjälte och tarmar från nötkreatur som var äldre än sex månader vid slakten. Det skall vidare beaktas att

svarandeinstitutionerna antagit bestämmelser beträffande användningen av kött- och benmjöl i foder för idisslare, liksom att de antagit de ovannämnda bestämmelserna angående behandlingen av animaliskt avfall.

- 135 Förstainstansrätten erinrar dessutom om att flera medlemsstater hade antagit nationella regler som uteslöt specificerat riskmaterial från näringskedjorna, redan före ikraftträdandet av beslut 2000/418 som slutligen reglerade användningen av specificerat riskmaterial i hela gemenskapen. Det var fråga om bland annat Konungariket Belgien, Republiken Frankrike, Irland, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Portugal och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland. Konungariket Spanien och Republiken Italien avlägsnade allt specificerat riskmaterial från djur med ursprung i länder som drabbats av BSE.
- 136 Det skall särskilt noteras att Konungariket Spanien den 4 juli 1996 förbjöd införsel i landet av vissa organ och visst riskmaterial från nötkreatur från Frankrike, Irland, Portugal och Schweiz och föreskrev att de nötkreatur från dessa länder som hade slaktats i Spanien skulle destrueras. Bland de produkter som omfattades av förbudet fanns hjärna, ryggmärg, ögon, bräss, tonsiller, mjälte och tarmar. Den 9 oktober 1996 utvidgades denna åtgärd till att omfatta vissa organ från får och getter från de ovannämnda länderna och från Förenade kungariket. Sistnämnda land hade inte stått med i den ursprungliga förteckningen på grund av de åtgärder som föreskrivits i beslut 96/239.
- 137 Mot denna bakgrund drar förstainstansrätten slutsatsen att det dröjsmål att förbjuda användningen av specificerat riskmaterial i hela gemenskapen som sökandena har lagt svarandeinstitutionerna till last, inte kan anses utgöra en avgörande orsak till utbrottet av BSE i Spanien år 2000. Det är inte styrkt att BSE inte skulle ha spridit sig till detta land om institutionerna i ett tidigare skede hade antagit de åtgärder som de senare kom att anta.

3. Det påstådda avskaffandet i förtid av embargot för nötkreatur, nötkött samt kött- och benmjöl från Förenade kungariket

138 Sökandena har gjort gällande att det embargo för brittiska nötkreatur, nötkreatursprodukter och animaliskt mjöl som infördes genom beslut 96/239, var nödvändigt och lämpligt för att förhindra spridningen av BSE. De har hävdad att svarandinstitutionerna felaktigt och i förtid mildrat embargot. För det första innebar beslut 96/362 att förbudet mot att sända sådana produkter som sperma, gelatin och talg avskaffades. För det andra innebar beslut 98/256 att förbudet mot att exportera boskap, kött och animaliskt mjöl från Förenade kungariket avskaffades från och med den 1 juni 1998. För det tredje innebar antagandet av beslut 98/692 det sista steget i det gradvisa avskaffandet av det embargo som hade ålagts detta land. Enligt sökandena har spridningen av sjukdomen till Spanien i slutet av år 2000 sin direkta orsak i detta förtida avskaffande av embargot, främst genom antagandet av beslut 98/256.

139 Förstainstansrätten erinrar om att kommissionen den 27 mars 1996 antog beslut 96/239, som innebar ett tillfälligt förbud mot att sända nötkreatur, nötkött, produkter framställda av nötkött, sperma och embryon från nötkreatur samt kött- och benmjöl framställda av däggdjur från Förenade kungariket till övriga medlemsstater eller till tredjeländer. Embargot motiverades huvudsakligen av den osäkerhet som hade uppstått beträffande risken för överföring av BSE till människan och som orsakade stor oro bland konsumenterna. Embargot infördes efter de beslut som fattats av flera medlemsstater och tredjeländer att förbjuda införsel av levande nötkreatur och nötkött från Förenade kungariket.

140 Beslut 96/362 innebar sedan, såsom sökandena påpekat, att förbudet mot att från Förenade kungariket exportera sperma från nötkreatur och andra produkter såsom gelatin, dikalciumfosfat, aminosyror och peptider, talg och talgprodukter avskaffades, under förutsättning att produkterna i fråga hade framställts enligt de metoder som beskrevs i bilagan till beslutet och i anläggningar som stod under offentlig

veterinärkontroll. Såsom framgår av ingressen till beslutet hade kommissionen på förhand samrått med de behöriga vetenskapliga kommittéerna i syfte att försäkra sig om att produkterna i fråga kunde anses vara ofarliga för djurhälsan. Sökandena har emellertid inte anfört något till stöd för sina påståenden och har inte heller anfört något indicium som förklarar varför sändandet av dessa produkter från Förenade kungariket skulle ha någon som helst betydelse för utbrottet av BSE i Spanien.

- 141 Vad beträffar antagandet av beslut 98/256, som upphävde beslut 96/239, konstaterar förstainstansrätten att detta beslut, i motsats till vad sökandena har påstått, inte medförde att restriktionerna för sändningar av boskap, animaliskt mjöl och kött från Förenade kungariket avskaffades, eller innebar förändringar i myndigheterna i Förenade kungarikets och svarandeinstitutionernas respektive kontrollbefogenheter. Beslutet innebar endast att förbudet att exportera från Nordirland avskaffades avseende färskt, benfritt kött, malet kött, köttberedningar och köttprodukter från djur som blivit födda och uppfödda i Nordirland och som härstammade från djurbesättningar som var intygat fria från BSE och som slaktats i Nordirland i slakterier som uteslutande använts för detta ändamål. Med undantag av detta mycket begränsade undantag bibehölls i beslut 98/256 förbudet mot att från Förenade kungariket exportera levande nötkreatur, embryon från nötkreatur, kött- och benmjöl från däggdjur samt kött och produkter från nötkreatur som kunde föras in i människors eller djurs näringskedjor och som härrörde från nötkreatur som slaktats i Förenade kungariket. På motsvarande sätt omfattades inte kött- och benmjöl som framstälts i Nordirland av detta partiella undantag från förbudet att exportera från Förenade kungariket (se artikel 6.1 c i beslut 98/256, jämförd med artikel 2.1 a ii i rådets direktiv 77/99/EEG av den 21 december 1976 om hygienproblem som påverkar handeln med köttprodukter inom gemenskapen, EGT L 26, s. 85; svensk specialutgåva, område 3, volym 8, s. 56).

- 142 Det följer härav att de åtgärder som infördes genom beslut 98/256 inte kunde ha orsakat utbrottet av BSE i Spanien, eftersom åtgärderna inte innebar att sändningar från Förenade kungariket av kött- och benmjöl eller levande nötkreatur tilläts. Vad gäller i synnerhet den möjlighet att saluföra färskt, benfritt kött, malet kött och köttprodukter från Nordirland som infördes genom beslut 98/256, kan den inte

utgöra orsaken till utbrottet av BSE i det spanska kreatursbeståndet, eftersom dessa produkter främst är avsedda som livsmedel och inte ges som foder till idisslare.

- 143 Vad gäller beslut 98/692 erinrar förstainstansrätten om att detta beslut innebar att exportförbudet från Förenade kungariket mildrades avseende färskt, benfritt kött, malet kött, köttberedningar och foder för djur inom animalieproduktionen som är köttätare, vilka härrörde från nötkreatur som var födda och uppfödda i Förenade kungariket och som slaktats i slakterier som inte använts för slakt av icke-godkända nötkreatur. Med hänsyn till det slags produkter för vilka sändningar tilläts, var för det första inte den mildring av embargo som infördes genom beslutet sådan att den kunde orsaka spridning av BSE utanför Förenade kungariket. För det andra skall det noteras att den genomsnittliga inkubationstiden för BSE är mellan fyra och fem år. Sökandena har inte bestridit detta, men har gjort gällande att den kortaste inkubationstiden för sjukdomen är 22 månader. Även om en kortaste period om 22 månader skulle godtas, måste den slutsatsen dras att detta partiella avskaffande av embargo inte kan ha orsakat utbrottet av sjukdomen i det spanska kreatursbeståndet i november 2000, eftersom den 1 augusti 1999 fastställts som det datum då de sändningar som var tillåtna enligt beslut 98/692 kunde påbörjas.
- 144 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar förstainstansrätten att de rättsstridigheter som sökandena har lagt svarandeinstitutionerna till last beträffande det stegvisa avskaffandet av det embargo som införts 1996 för produkter från Förenade kungariket, inte kan anses utgöra en avgörande orsak till uppkomsten av BSE i Spanien.

4. Om svarandeinstitutionernas påstådda underlåtenhet att uppfylla sina tillsyns- och kontrollskyldigheter inom området för djurs och människors hälsa

- 145 Vid sidan av de påstådda rättsstridigheter som bedömts ovan, har sökandena kritiserat svarandeinstitutionernas agerande i allmänhet under hela perioden från

1990 till 2000. Sökandena anser att svarandeinstitutionerna underlåtit att uppfylla sina tillsyns- och kontrollskyldigheter. Sökandena har därvidlag lagt svarandeinstitutionerna till last att de inte inlett förfarandet i artikel 152.4 b och c EG, enligt vilket möjlighet ges att anta åtgärder på veterinär- och växtskyddsområdet och åtgärder för att främja hälsoskyddet. Sökandena har vidare lagt dem till last att de inte vidtagit de skyddsåtgärder som föreskrivs i direktiven 89/662 och 90/425 och att de inte kontrollerat huruvida medlemsstaternas myndigheter, och i synnerhet myndigheterna i Förenade kungariket, iakttagit gemenskapsbestämmelserna.

146 Förstainstansrätten konstaterar emellertid att sökandena inte med tillräcklig tydlighet har angett de handlingar och de fall av underlåtenhet som, vid sidan av dem som tidigare bedömts, skulle utgöra ett rättsstridigt agerande från svarandeinstitutionernas sida. Sökandena har *a fortiori* inte åberopat någonting till stöd för sina påståenden om vilket som skulle vara det faktiskt föreliggande orsakssambandet mellan de påstådda oegentligheterna och utbrottet av BSE i Spanien år 2000.

147 Sökandena har således nöjt sig med att hänvisa till undersökningskommitténs rapport, vilken enligt dem bekräftar att rådet och kommissionen är ansvariga för den kris som spridningen av BSE i medlemsstaterna har orsakat. Förstainstansrätten antecknar att den nämnda rapportens slutsats är att svarandeinstitutionerna har hanterat BSE-krisen undermåligt mellan 1990 och 1994 och att de är ansvariga härför. Rådet klandras särskilt för sin passivitet under denna period. Kommissionen klandras av undersökningskommittén för att ha gett företräde åt marknadshantering i stället för folkhälsan, för att ha avbrutit veterinärinspektionerna i Förenade kungariket mellan juni 1990 och maj 1994, för att ha försökt förringa problemet genom att till och med använda sig av desinformationspolitik samt för att alltför sent och ineffektivt ha reglerat problemet med kött- och benmjöl. I rapporten pekas även på brister i samordningen mellan kommissionens olika tjänsteavdelningar. I rapporten riktas slutligen kritik mot hur arbetet i Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén och Ständiga veterinärkommittén har organiserats.

- 148 Förstainstansrätten antecknar att under alla omständigheter vilar det största ansvaret för BSE-krisen enligt rapporten på Förenade kungarikets regering, vilken tillät den förändring av systemet för tillverkning av kött- och benmjöl som utgjorde anledningen till att det engelska kreatursbeståndet smittades. Förenade kungarikets regering säkerställde inte efter 1988 att förbudet mot att utfodra idisslare med sådant animaliskt mjöl upprätthölls effektivt och säkerställde inte heller att de gemenskapsrättsliga veterinärbestämmelserna om BSE tillämpades på ett korrekt sätt. I rapporten riktas också skarp kritik mot hur tillverkare av animaliskt mjöl och bearbetningsläggningar för animaliskt avfall i Förenade kungariket har agerat, genom att tillverka en bristfällig produkt och genom att bortse från de smittorisker som förelåg.
- 149 Förstainstansrätten antecknar slutligen att undersökningskommitténs rapport utarbetades under år 1996 och antogs i februari 1997, nästan fyra år före utbrottet av BSE i Spanien. I motsats till vad som påstås av sökandena, kan rapportens slutsatser inte med lätthet överföras till förevarande mål. Trots att sökandena har hävdats att svarandeinstitutionerna före år 2000 inte följt de rekommendationer som lämnats i rapporten, skall det påpekas att det i den rapport av den 14 november 1997 som utarbetats av parlamentets tillfälliga utskott för uppföljning av rekommendationerna beträffande BSE konstateras att "... kommissionen helt eller delvis [har] genomfört den övervägande delen av undersökningskommitténs rekommendationer om BSE eller har tillkännagivit klara frister för genomförandet".
- 150 Förstainstansrätten anser därför inte att åberopandet av slutsatserna i denna rapport är tillräckliga för att i förevarande mål styrka förekomsten av ett direkt orsakssamband mellan de handlingar och de fall av underlåtenhet som lagts svarandeinstitutionerna till last och uppkomsten av BSE i Spanien år 2000.
- 151 Vad gäller sökandenas ståndpunkt att svarandeinstitutionerna inte har utövat en tillräcklig kontroll av efterlevnaden av de gemenskapsrättsliga veterinärbestämmelserna, anser förstainstansrätten att, även om detta skulle anses vara visat, kan det

inse anses utgöra en avgörande orsak till utbrottet av BSE i Spanien. Ansvar för den faktiska tillämpningen av veterinärbestämmelserna ankommer nämligen i huvudsak på medlemsstaterna. I fråga om i synnerhet de veterinärkontroller som är tillämpliga på handeln i gemenskapen, framgår det av direktiven 89/662 och 90/425 att dessa kontroller i första hand skall utföras av myndigheterna i den medlemsstat från vilka varorna sänds, och i mindre utsträckning av myndigheterna i den mottagande medlemsstaten. Det ankommer på myndigheterna i den medlemsstat som varorna sänds från att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att aktörerna uppfyller de veterinära kraven i samtliga led av produktion, lagring, saluföring och transport av produkterna (artikel 4 i direktiv 89/662 och artikel 4 i direktiv 90/425). Medlemsstaterna är skyldiga att omedelbart tillämpa de kontroll- och försiktighetsåtgärder som föreskrivs i gemenskapslagstiftningen eller vidta varje annan åtgärd som de finner lämplig i fall av utbrott av zoonos eller sjukdomar som kan tänkas orsaka ett allvarligt hot mot djurs eller människors hälsa (artikel 9.1 första och andra styckena i direktiv 89/662 och artikel 10.1 första och andra styckena i direktiv 90/425). Den mottagande medlemsstaten får vidare, vid allvarliga risker för djurs och människors hälsa, vidta interimistiska åtgärder i avvaktan på att gemenskapen antar åtgärder (artikel 9.1 tredje och fjärde styckena i direktiv 89/662 och artikel 10.1 tredje och fjärde styckena i direktiv 90/425).

152 Förstainstansrätten anser det inte styrkt att sjukdomen inte skulle ha drabbat det spanska kreatursbeståndet om institutionerna hade antagit strängare åtgärder, däribland de åtgärder som sökandena lagt dem till last för att inte ha vidtagit, eller om de hade antagit sådana åtgärder i ett tidigare skede. Det framgår särskilt av handlingarna i målet att såväl de nationella myndigheterna som de ekonomiska aktörerna ofta bortsåg från de gemenskapsrättsliga reglerna. Handlingar och fall av underlåtenhet från dessa myndigheters och aktörers sida innebär de facto ett hinder i förevarande mål mot att kunna konstatera att det föreligger ett direkt orsakssamband mellan gemenskapsinstitutionernas påstådda rättsstridigheter och de skador som åberopas.

153 Revisionsrättens särskilda rapport nr 14/2001 visar på att det genom de inspektioner som sedan 1996 genomförts av FVO har klarlagts att flertalet medlemsstater,

däribland Konungariket Spanien, inte med tillräcklig stränghet sett till att åtgärderna mot BSE genomförts tillfredsställande. Enligt revisionsrätten skall utbrottet av den andra BSE-krisen bedömas mot bakgrund av medlemsstaternas bristfälliga genomförande av gemenskapsbestämmelserna, vilka bland annat tagit sig uttryck i att olämpliga tillsynsåtgärder tillämpats, att efterlevnaden av förbudet mot att använda animaliskt mjöl i foder för idisslare varit bristfällig samt att kontrollerna av handeln med sådant mjöl och foder varit bristfälliga. Medlemsstaternas bristfälliga genomförande av de gällande gemenskapsrättsliga bestämmelserna bidrog utan tvekan till att förhindra utrotandet av BSE och underlättade dess spridning.

- 154 Vissa privata ekonomiska aktörers ansvar för spridningen av sjukdomen skall även tas i beaktande. I revisionsrättens särskilda rapport nr 14/2001 konstateras att livsmedelsbranschen inte tillräckligt strängt tillämpat gemenskapslagstiftningen om BSE, främst vad gäller förbudet mot användningen av animaliskt mjöl och skyldigheten att använda märkning.
- 155 Det följer härav att det inte styrkts att den påstådda underlåtenheten från kommissionen och rådet att uppfylla sina tillsyns- och kontrollskyldigheter inom området för folkhälsa har varit avgörande för uppkomsten av BSE i Spanien.

5. Slutsats

- 156 Mot bakgrund av det ovan anförda anser förstainstansrätten att det inte är visat att de påstått rättsstridiga handlingarna och fallen av underlåtenhet från rådet och kommissionen kan anses utgöra en säker och direkt orsak till utbrottet av BSE i

Spanien år 2000 och till det efterföljande konsumtions- och prisfallet på nötkött i detta land, vilket utgör ursprunget till de skador som åberopats av sökandena i förevarande fall. Det är inte heller styrkt att sjukdomen inte skulle ha drabbat det spanska kreatursbeståndet om institutionerna hade antagit de åtgärder som sökandena lagt dem till last för att inte ha vidtagit, eller om de hade antagit dessa åtgärder i ett tidigare skede.

157 Förstainstansrätten anser följaktligen att det inte har visats att det föreligger ett orsakssamband mellan den åberopade skadan och gemenskapsinstitutionernas påstått culpösa handlande.

158 Således skall talan ogillas, utan att det finns skäl att ta ställning till om de övriga villkoren för gemenskapens utomobligatoriska ansvar är uppfyllda i förevarande mål, nämligen huruvida det agerande som läggs gemenskapsinstitutionerna till last är rättsstridigt och huruvida det verkligen uppkommit en skada.

Rättegångskostnader

159 Enligt artikel 87.2 i förstainstansrättens rättegångsregler skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökandena har tappat målet, skall de bära sina rättegångskostnader och förpliktas att ersätta rådets och kommissionens rättegångskostnader, i enlighet med rådets och kommissionens yrkanden härom.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN

följande:

- 1) **Unió de Pagesos och Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos talan avvisas.**
- 2) **Övriga sökandes talan ogillas.**
- 3) **Sökandena skall bära sina rättegångskostnader och ersätta rådets och kommissionens rättegångskostnader.**

- García-Valdecasas

Cooke

Labucka

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 december 2006.

Justitiesekreterare

Ordförande

E. Coulon

J.D. Cooke

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten	II - 4863
Förfarandet och parternas yrkanden	II - 4872
Upptagande till sakprövning	II - 4874
Den första grunden för avvisning: Formfel vad gäller identifieringen av sökandena ..	II - 4874
Parternas argument	II - 4874
Förstainstansrättens bedömning	II - 4876
Den andra grunden för avvisning: De väsentligaste rättsliga och faktiska omständigheter som talan grundar sig på har inte angetts med tillräcklig tydlighet	II - 4877
Parternas argument	II - 4877
Förstainstansrättens bedömning	II - 4878
Den tredje grunden för avvisning: Det föreligger inte något berättigat intresse för Unió de pagesos och COAG av att få saken prövad	II - 4879
Rättslig bedömning	II - 4881
Parternas argument	II - 4881
1. Huruvida rådets och kommissionens agerande var rättsstridigt	II - 4882
— Åsidosättandet av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om skydd för djurs och människors hälsa	II - 4883
— Åsidosättandet av principen om god förvaltningssed, principen om skydd för berättigade förväntningar och försiktighetsprincipen	II - 4890
2. Huruvida skada uppkommit	II - 4892
3. Huruvida det föreligger ett orsakssamband	II - 4894
	II - 4921

Förstainstansrättens bedömning	II - 4898
1. Det påstådda dröjsmålet med att förbjuda användningen av kött- och benmjöl och med att fastställa lämpliga metoder för bearbetningen av animaliskt avfall	II - 4902
— Svarandeinstitutionernas agerande före juni 1994	II - 4903
— Svarandeinstitutionernas agerande mellan juni 1994 och december 2000	II - 4906
— Slutsats	II - 4909
2. Det påstådda dröjsmålet med att förbjuda specificerat riskmaterial	II - 4910
3. Det påstådda avskaffandet i förtid av embargo för nötkreatur, nötkött samt kött- och benmjöl från Förenade kungariket	II - 4912
4. Om svarandeinstitutionernas påstådda underlåtenhet att uppfylla sina tillsyns- och kontrollskyldigheter inom området för djurs och människors hälsa	II - 4914
5. Slutsats	II - 4918
Rättegångskostnader	II - 4919