

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (femte avdelningen)
den 30 september 1998 *

I mål T-149/96,

Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti), fackförbund bildat enligt italiensk rätt, Rom,

110 lantbrukare vilkas namn framgår av en bilaga till förevarande dom, Italien,

företrädna av advokaten Roberto G. Aloisio, Rom, och advokaten Fabrizio Massoni, Bryssel, delgivningsadress: advokatbyrån Jim Penning, 31, Grand-rue, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt inledningsvis av juridiske rådgivaren Moyra Sims-Robertson och Marco Umberto Moricca, rättstjänsten, sedan av Moyra Sims-Robertson och juridiske rådgivaren Ignacio Díez Parra, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören Alessandro Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

* Rättegångsspråk: italienska.

och

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Paolo Ziotti och James Macdonald Flett, båda vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående dels en skadeståndstalan med stöd av artiklarna 178 och 215 andra stycket i EG-fördraget om ersättning för den skada som enligt påstående vållats sökandena på grund av rådets och kommissionens åtgärder och underlåtenhet till följd av uppkomsten av sjukdomen bovin spongiform encefalopati, dels ett yrkande om ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 1357/96 av den 8 juli 1996 om tilläggsbetalningar under 1996 av de bidrag som avses i förordning (EEG) nr 805/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött och om ändring av den förordningen (EGT L 175, s. 9),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden J. Azizi samt domarna R. García-Valdecasas och M. Jaeger,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören Blanca Pastor,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 10 mars 1998,

följande

II - 3844

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 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.
- 2 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". Sjukdomen kännetecknas av en inkubationsperiod om flera år under vilken sjukdomen inte kan upptäckas så länge djuret lever.
- 3 BSE upptäcktes i Förenade kungariket för första gången år 1986. Sedan år 1988 har mer än 160 000 bekräftade fall av BSE noterats i besättningen i denna medlemsstat och sporadiska fall av BSE har även brutit ut i Frankrike, Irland, Portugal och Schweiz.
- 4 För att bekämpa denna sjukdom och dess följder har Europeiska gemenskapen — utöver de olika åtgärder som har vidtagits av Förenade kungariket — sedan juli 1998 fattat ett visst antal beslut, bland annat dem som anges nedan.

- 5 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, det vill säga före den dag man i detta land beslutade om ett förbud mot att sälja foder avsett för idisslare som innehåller idisslarprotein samt förbud mot att utfodra idisslare med sådant foder (Ruminant Feed Ban, som återfinns i Bovine Spongiform Encephalopathy Order (1988, SI 1988/1039), senare ändrad).

- 6 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 gavs allmän tillämplighet, med undantag av de nötkreatur som var avsedda att slaktas före sex månaders ålder.

- 7 Ovannämnda beslut 89/469 av den 28 juli 1989 ändrades för andra gången genom kommissionens beslut 90/261/EEG av den 8 juni 1990 (EGT L 146, s. 29) som föreskrev att iakttagandet av det förbud som ålagts Förenade kungariket att inte exportera djur som är äldre än sex månader skulle säkerställas genom att ett särskilt märke skulle anbringas på djuren och genom att ett dataregistersystem skulle användas för att möjliggöra identifikation av djuren. Dessutom krävdes i beslutet att följande mening skulle ingå i det hälsointyg som skulle åtfölja nötkött med ben med ursprung i Förenade kungariket: "Färskt nötkött av nötkreatur som har uppehållit sig på anläggningar där inget fall av BSE har konstaterats under föregående två år". I fråga om urbanat nötkött föreskrev beslutet att hälsointyget skulle innehålla uppgift om att det rörde sig om "färskt urbanat nötkött från vilket synliga nerv- och lymfvävnader har avlägsnats", det vill säga de delar som enligt experternas uppfattning kunde innehålla smittämnet.

- 8 Dessa beslut ersattes i sin tur genom kommissionens beslut 94/474/EG av den 27 juli 1994 om vissa skyddsåtgärder mot bovin spongiform encefalopati (BSE) och om upphävande av besluten 89/469/EEG och 90/200/EEG (EGT L 194, s. 96; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 222) där dessas innehåll återgavs med

en del ändringar. Genom det nya beslutet 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 möjliggöra export av deras kött med ben till andra medlemsstater i gemenskapen. Beslutet förbjöd Förenade kungariket att exportera material från idisslare eller produkter som innehåller sådant material som inte har behandlats på det sätt som är tillåtet på grundval av kommissionens beslut 94/382/EG 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. 25; svensk specialutgåva, område 3, volym 58, s. 245), vilket är tillämpligt från och med den 1 januari 1995.

- 9 Ovannämnda beslut 94/474 av den 27 juli 1994 ändrades i sin tur genom kommissionens beslut 95/287/EG av den 18 juli 1995 (EGT L 181, s. 40). Detta beslut föreskriver officiella ELISA-tester för att identifiera idisslarprotein avsett att användas i foder för idisslare. Beslutet har även medfört en ändring av innehållet i hälsointygen för kött som sänds från Förenade kungariket och följaktligen av räckvidden av de kontroller som skall göras av de behöriga nationella myndigheterna. Vad särskilt beträffar nötkött från nötkreatur som är äldre än två och ett halvt år skall det av intyget framgå att det har uppehållit sig på anläggningar där fall av BSE inte har konstaterats under föregående sex år och att det i motsatt fall rörde sig om färskt urbanat kött i form av muskler från vilka fastsittande vävnader, inbegripet synliga nerv- och lymfvävnader, hade avlägsnats.
- 10 Genom kommissionens beslut 90/134/EEG av den 6 mars 1990 om ändring för andra gången av rådets direktiv 82/894/EEG om anmälan av djursjukdomar inom gemenskapen och om tillfällig ändring av anmälningsfrekvensen för bovin spongiform encefalopati (EGT L 76, s. 23) fogades BSE till listan över anmälningspliktiga sjukdomar 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), för att säkerställa snabb information för att de olika skyddsåtgärder som fastställts i gemenskapens förordningar skall kunna tillämpas. Det sistnämnda direktivet har ändrats för tredje gången genom kommissionens beslut 92/450/EEG av den 30 juli 1992 (EGT L 248, s. 77; svensk specialutgåva, område 3, volym 44, s. 200), varigenom skyldigheten att anmäla utbrott av

sjukdom en gång i veckan, vilken föreskrevs i det ovannämnda beslutet 90/134 av den 6 mars 1990, förlängdes till att gälla till och med den 31 december 1997.

- 11 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 inom gemenskapen med vissa vävnader och organ från nötkreatur i förhållande till BSE, i synnerhet vävnader och organ från nötkreatur som vid slakten var mer än sex månader gamla.

- 12 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 misstänktes.

- 13 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) förbjöds utfodring av idisslare med protein från däggdjursvävnader i hela gemenskapen, dock med det undantaget att medlemsstaterna kunde införa ett system som gör det möjligt att skilja mellan protein från idisslare och protein från andra däggdjursarter. Innehållet i detta beslut har ändrats och klarlagts genom kommissionens beslut 95/60/EG av den 6 mars 1995 (EGT L 55, s. 43).

- 14 I ett meddelande av den 20 mars 1996 noterade Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (nedan kallad SEAC), ett oavhängigt vetenskapligt organ med uppgift att ge råd till den brittiska regeringen, tio fall av en variant av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom hos personer i en ålder av högst 42 år.

15 Meddelandet hade följande lydelse:

”Trots att det inte finns några direkta bevis på ett samband är den för närvarande mest sannolika förklaringen, med hänsyn till de uppgifter som finns att tillgå i dagsläget och i avsaknad av trovärdiga alternativ, att personerna i dessa fall har utsatts för BSE innan förbudet mot specifikt slaktavfall från nötkreatur infördes år 1989. Detta är mycket oroande.”

16 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 lantbruksdjur, inklusive fjäderfä, hästar och fisk, dels försäljning av kött från över 30 månader gamla nötkreatur avsedda att konsumeras av människor.

17 Samtidigt vidtog ett visst antal medlemsstater och tredje länder åtgärder för att förbjuda import av nötkreatur eller nötkött från Förenade kungariket eller, vad gällde de åtgärder som vidtogs av tredje land, från Europeiska unionen.

18 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 kan överföras till människan. Med beaktande av att en risk, som kommittén dessutom alltid hade tagit hänsyn till, likväl förelåg i det hänseendet, beslöt kommittén att rekommendera att de åtgärder som Förenade kungariket nyligen hade vidtagit angående urbening av slaktkroppar från över 30 månader gamla nötkreatur 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 kreatur. Kommittén ansåg dessutom att all kontakt mellan ryggmärg å ena sidan, och talg, ben och kött å andra sidan skulle uteslutas,

annars skulle slaktkroppen behöva behandlas som specifika inälvor från nötkreatur. Slutligen uppmanade kommittén till fortsatt forskning kring frågan om överföring av BSE till människan.

- 19 Den 24 mars 1996 bekräftade SEAC de första rekommendationerna men underströk att den inte var i stånd att bekräfta om det fanns ett orsakssamband mellan BSE och den variant av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom som nyligen hade upptäckts eller inte, och att den frågan skulle kräva mer omfattande vetenskapliga studier.

- 20 Kommissionen fattade den 27 mars 1996 beslut 96/239/EG om vissa nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati (EGT L 78, s. 47, nedan kallat beslut 96/239).

- 21 Femte övervägandet i detta beslut har följande lydelse:

”För närvarande är det omöjligt att inta en definitiv ståndpunkt om risken för överföring av BSE till människor. Risken kan inte uteslutas. Den osäkerhet detta leder till har skapat stor oro bland konsumenterna. Under dessa förhållanden och som nödåtgärd förefaller det vara lämpligt att tillfälligt förbjuda alla sändningar av nötkreatur och nötkött eller produkter framställda av nötkött från Förenade kungarikets territorium till de övriga medlemsstaterna. Samma förbud bör gälla för export till tredje land för att undvika omdestinering.”

22 I artikel 1 föreskrivs följande:

”I väntan på en fullständig bedömning av situationen och oaktat gemenskapsbestämmelserna om skydd mot bovin spongiform encefalopati skall Förenade kungariket inte från sitt territorium till de andra medlemsstaterna sända

— 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 näringskedja, samt produkter avsedda för medicinsk, kosmetisk och farmaceutisk användning,

— kött- och benmjöl från däggdjur.”

23 Till följd av två yttranden av den 9 respektive den 18 april 1996 av den Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén ändrades beslut 96/239 genom kommissionens beslut 96/362/EG av den 11 juni 1996 (EGT L 139, s. 17) på så sätt att förbudet mot export av sperma från nötkreatur och andra produkter såsom gelatin, dikalciumfosfat, aminosyror och peptider, talg och talgprodukter hävdades under förutsättning att de producerats enligt de metoder som beskrivs i bilaga till beslutet, i anläggningar som står under officiell veterinär kontroll.

24 Samtidigt samlades en internationell expertgrupp i Genève, sammankallad av Världshälsoorganisationen och med deltagare från Förenta nationernas jordbruks- och livsmedelsorganisation (FAO) och från Internationella byrån för epizootiska sjukdomar (OIE). Även dessa experter kom fram till slutsatsen att sambandet

mellan BSE och varianten av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom inte var fastställt, men att den mest sannolika förklaringen till de fall av den senare sjukdomen som upptäckts i Förenade kungariket var att den brittiska befolkningen hade utsatts för BSE. Experterna rekommenderade särskilt att alla länder skulle se till att djur med överförbar spongiform encefalopati slaktades, och att alla delar av djuret och alla produkter framställda av detta undanröjdes på ett sådant sätt att smittämnen inte kunde komma in i någon näringskedja. De ansåg det dessutom vara nödvändigt med en översyn av metoderna för hantering av slaktkroppar för att garantera att smittämnen som orsakar överförbar spongiform encefalopati effektivt inaktiveras.

- 25 Redan i april månad 1996 vidtog gemenskapen ett antal åtgärder för att stödja marknaden för nötkött inom hela gemenskapen, och utökade bland annat betydligt förutsättningarna för intervention. Med stöd av dessa åtgärder antog rådet förordning (EG) nr 1357/96 av den 8 juli 1996 om tilläggsbetalningar under 1996 av de bidrag som avses i förordning (EEG) nr 805/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött och om ändring av den förordningen (EGT L 175, s. 9, nedan kallad förordning nr 1357/96).
- 26 Branschsammanlutningen The National Farmers' Union och fyra bolag som är verksamma inom den brittiska nötköttsindustrin yrkade, genom en ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 21 maj 1996 och registrerades under nummer T-76/96, ogiltigförklaring av beslut 96/239. Genom en ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 25 maj 1996 och registrerades under nummer T-76/96 R ansökte de om uppskov med verkställigheten av detta beslut i enlighet med artikel 185 i EG-fördraget.
- 27 Förenade kungariket yrkade, genom en ansökan som inkom till domstolens kansli den 24 maj 1996 och registrerades under nummer C-180/96, ogiltigförklaring av samma beslut och av vissa andra rättsakter som hänför sig till det. Genom särskild handling som inkom till domstolens kansli samma dag och registrerades under nummer C-180/96 R ansökte medlemsstaten om uppskov med verkställigheten av beslutet och/eller beviljande av vissa interimistiska åtgärder.

- 28 Domstolen avslag genom beslut av den 12 juli 1996 i mål C-180/96 R, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1996, s. I-3903), sökandens ansökan om uppskov med verkställigheten. Förstainstansrättens ordförande avslag genom beslut av den 13 juli 1996 i mål T-76/96 R, The National Farmers' Union m. fl. mot kommissionen (REG 1996, s. II-815), också sökandenas ansökan om uppskov med verkställigheten.
- 29 Mål T-76/96, The National Farmers' Union m. fl. mot kommissionen, avskrevs genom förstainstansrättens beslut av den 5 december 1996 på grund av att sökandena återkallade sin talan.
- 30 Domstolen ogillade genom dom av den 5 maj 1998 i mål C-180/96, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1998, s. I-2265), medlemsstatens talan om ogiltigförklaring.

Förfarande och parternas yrkanden

- 31 Sökandena, Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti), som är ett fackförbund bildat enligt italiensk rätt, etablerat i Rom, till vilket de italienska djuruppfödarna genom sammanslutningarna i regionerna och provinserna är anslutna, samt 110 enskilda djuruppfödare har, genom en ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 23 september 1996, väckt förevarande talan mot rådet, kommissionen och Ständiga veterinärkommittén.
- 32 Genom förstainstansrättens (femte avdelningen) beslut av den 12 mars 1997 avvisades talan vad beträffar Ständiga veterinärkommittén.
- 33 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (femte avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet och vidta processledningsåtgärder, vilka

bestod i att kommissionen anmodades att förete resultaten från arbetet i Europaparlamentets undersökningskommitté om BSE vilka överlämnades den 7 februari 1997. Kommissionen inlämnade den begärda handlingen den 9 oktober 1997.

- 34 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid offentligt sammanträde den 10 mars 1998.
- 35 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten skall
- förplikta svarandena att i enlighet med artikel 215 andra stycket i fördraget solidariskt till var och en av sökandena utge det skadestånd som rätten finner dem berättigade till jämte dröjsmålsränta om 10 procent till dess betalning sker och med justering för inflationen,
 - ogiltigförklara förordning nr 1357/96 till den del den begränsar det belopp som skall utges som kompensation till djuruppfödarna, och, i vart fall, till den del den grundar kompensationens storlek endast på inkomstbortfall och inte på kostnadsökningar,
 - förplikta den eller de svarande som befinns ansvariga att ersätta rättegångskostnaderna.
- 36 Sökandena framförde vid sammanträdet att om förstainstansrätten bifaller svarandenas påstående att förordning nr 1357/96 inte begränsar gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar, kommer de att avstå från sitt yrkande om ogiltigförklaring av denna förordning.

37 Rådet har yrkat att förstainstansrätten skall

- avvisa skadeståndsyrkandet såvitt avser Coldiretti,
- i vart fall ogilla skadeståndsyrkandet,
- avvisa yrkandet om ogiltigförklaring av förordning nr 1357/96,
- i vart fall ogilla yrkandet,
- förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

38 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

- avvisa yrkandet om ogiltigförklaring av förordning nr 1357/96,
- avvisa Coldirettis skadeståndsyrkande,
- avvisa skadeståndsyrkandet såvitt det grundas på en rätt till skydd för hälsan som tillkommer varje gemenskapsmedborgare,
- ogilla skadeståndsyrkandet i övrigt,
- förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

- 39 Sökandena har begärt ett sakkunnigutlåtande i syfte att definiera de tekniska åtgärder som är nödvändiga för att förhindra uppkomsten och spridningen av BSE vad gäller nötkött och att kvantifiera den aktuella och framtida skada som har vållats och kommer att vållas var och en av sökandena i det föreliggande fallet i form av såväl uppkommen skada (*damnum emergens*) som utebliven vinst (*lucrum cessans*). De förbehåller sig i detta avseende rätten att framlägga vid förstainstansrätten all dokumentation som är nödvändig i detta ärende och/eller den sakkunnigrupp som kommer att tillsättas.

Skadeståndsyrkandet

Upptagande till sakprövning

Rådets invändning om rättegångshinder på grund av att ansökan inte överensstämmer med artikel 44.1 c i rättegångsreglerna

— Parternas argument

- 40 Rådet har påpekat att det följer av en fast rättspraxis avseende räckvidden av artikel 44.1 c i rättegångsreglerna att en ansökan skall innehålla uppgift om föremålet för talan och en sammanfattning av grunderna för den. Dessa uppgifter skall vara tillräckligt klara och precisa, så att svaranden har möjlighet att förbereda sitt försvar och förstainstansrätten kan pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter.
- 41 Vad närmare bestämt gäller sådan skadeståndstalan som är i fråga i det föreliggande fallet, har rådet åberopat en fast rättspraxis enligt vilken en ansökan som inte gör det möjligt för förstainstansrätten att identifiera den skada som sökanden åsamkats inte uppfyller minimikraven enligt artikel 44.1 c i rättegångsreglerna för att

en talan skall kunna upptas till sakprövning (förstainstansrättens beslut av den 29 november 1993 i mål T-56/92, Koelman mot kommissionen, REG 1993, s. II-1267).

- 42 Rådet har hävdad att det är uppenbart att sökandena inte har uppfyllt detta villkor, eftersom de inte närmare har angett vare sig den exakta beskaffenheten eller omfattningen av den skada som har vållats var och en av dem. Rådet har i synnerhet erinrat om att sökandena i sin ansökan har begärt att förstainstansrätten skall ge en grupp sakkunniga i uppdrag att uppskatta det belopp som skall utbetalas till var och en av dem och att de har hävdad att skadan har berört samtliga uppfödare av nötkreatur i Italien.
- 43 Skadeståndsyrkandet skall således avvisas på grund av bristande sammanhang, klarhet och exakthet.
- 44 Sökandena bestred vid sammanträdet denna invändning om rättegångshinder och påpekade att rådet och kommissionen har medgett att djuruppfödarna har vållats skada. Sökandena tillade att den exakta kvantifieringen av denna skada är en övermäktig uppgift som de inte kan klara varför de begärt ett tekniskt sakkunnigutlåtande av förstainstansrätten.

— Förstainstansrättens bedömning

- 45 En ansökan skall, enligt artikel 19 i EG-stadgan för domstolen och artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler, innehålla uppgifter om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna.
- 46 Dessa uppgifter skall vara tillräckligt klara och precisa, så att svaranden har möjlighet att förbereda sitt försvar och förstainstansrätten kan pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter. För att garantera rättssäkerheten

och en riktig rättskipning krävs, för att en talan skall kunna tas upp till sakprövning, att de väsentligaste faktiska och rättsliga omständigheter som talan grundas på i varje fall kortfattat, men på ett sammanhängande och begripligt sätt, framgår av innehållet i själva ansökan (se domstolens dom av den 13 december 1990 i mål C-347/88, kommissionen mot Grekland, REG 1990, s. I-4747, punkt 28, och av den 31 mars 1992 i mål C-52/90, kommissionen mot Danmark, REG 1992, s. I-2187, punkt 17 och följande punkter. Se vidare beslutet i det ovannämnda målet, Koelman mot kommissionen, punkt 21, 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 106, 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 21, och förstainstansrättens dom av den 29 januari 1998 i mål T-113/96, Dubois et Fils mot rådet och kommissionen, REG 1998, s. II-125, punkt 29).

- 47 För att uppfylla dessa krav skall en ansökan om ersättning för skada som har vållats av en gemenskapsinstitution innehålla uppgifter som gör det möjligt att identifiera bland annat den skada som sökanden påstår sig ha lidit samt närmare uppgifter om skadans art och omfattning (beslutet i det ovannämnda målet Koelman mot kommissionen, punkt 22—24, och förstainstansrättens dom av den 13 december 1995 i de förenade målen T-481/93 och T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2941, punkt 75).
- 48 I det föreliggande fallet erinras på sidorna 18 och 19 i ansökan om de olika skadetyper som har vållats nötköttsuppfödarna, nämligen, för det första, *damnum emergens* på grund av försäljningen av levande djur under självkostnadspriset till ett försäljningspris som enligt sökandena var 40 procent lägre än vad djuruppfödarna förväntade sig, för det andra, *damnum emergens* på grund av kostnaderna för skötsel av djur som inte blivit sålda i slutet av gödningsperioden, för det tredje, *lucrum cessans* på grund av utebliven försäljning av djur under pågående år och, för det fjärde, *lucrum cessans* på grund av den bestående nedgången i konsumtionen av nötkött under de närmaste åren.
- 49 Även om sökandena i sina inlagor inte på ett slutgiltigt sätt har kvantifierat den skada som har vållats var och en av djuruppfödarna, innehåller likväl bilagorna 10 och 11 till ansökan detaljerade uppskattningar av de förluster som den italienska

nötkreatursbesättningen påstås ha vållats, och de kriterier och parametrar som har använts vid sådana uppskattningar anges där. Trots att sådana uppskattningar har lagts fram har sökandena betonat de enorma svårigheter de har haft för att korrekt uppskatta och kvantifiera den skada som har vållats var och en av djuruppfödarna. De har uppgett att just detta är anledningen till att de har begärt att denna invecklade fastställelse skall göras av sakkunniga.

- 50 Under dessa omständigheter skall det medges att ansökan, kompletterad genom uppgifter i bilagorna, är tillräckligt precis vad gäller de åberopade skadornas beskaffenhet och art och att varken svarandena eller förstainstansrätten har förhindrats att ta del av den ungefärliga omfattningen av de påstådda skadorna. Parterna har således, utan tillgång till andra uppgifter, kunnat förbereda sitt försvar och förstainstansrätten kan avgöra talan, utan att göra avkall på ett eventuellt behov av senare närmare angivanden avseende den exakta omfattningen av de skador som har vållats var och en av sökandena.
- 51 Rådet har följaktligen oriktigt hävdats att ansökan inte uppfyller de villkor på klarhet och exakthet som uppställs i artikel 44.1 c i rättegångsreglerna.
- 52 Invändningen om rättegångshinder skall följaktligen ogillas.

Svarandenas invändning om rättegångshinder på grund av att Coldiretti saknar intresse av att få saken prövad

— Parternas argument

- 53 Svarandena har ifrågasatt att Coldirettis skadeståndsyrkande kan upptas till sakprövning. De har hänvisat till rättspraxis enligt vilken en organisation som har bildats för att försvara de kollektiva intressena hos en viss grupp av enskilda inte kan framställa ett yrkande om ersättning för den skada som har vållats dess medlemmar. Enligt gemenskapsdomstolarna har branschsammanlutningar endast rätt att

få saken prövad med stöd av artikel 215 i fördraget när de 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 (domstolens dom av den 18 mars 1975 i mål 72/74, *Union syndicale m. fl. mot rådet*, REG 1975, s. 401, punkt 20—22, och domen i de ovannämnda målen *Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen*, punkt 64. Se också beslutet i det ovannämnda målet *Syndicat des producteurs de viande bovine m. fl. mot kommissionen*, punkt 28). Av ansökan framgår emellertid inte ens underförstått att Coldiretti själv har vållats skada eller att den utövar en rätt till skadestånd som dess medlemmar har överlåtit till den. Coldiretti har varken visat eller ens påstått att en av dessa situationer föreligger i detta fall. Dess yrkande skall följaktligen avvisas.

- 54 Sökandena har medgett att Coldiretti är en sammanslutning som inte är en juridisk person. Sammanslutningen har likväl talerätt. Att Coldiretti inte är en juridisk person saknar betydelse och hindrar inte på något sätt att den är ett skilt rättssubjekt i förhållande till sina medlemmar med egen processbehörighet. Coldiretti har därför intresse av att institutionernas och/eller deras tjänstemäns ansvar för uppkomsten av de skador som ansökan avser fastställs.
- 55 Coldiretti har enligt sökandena talerätt, eftersom sådana icke godkända sammanslutningar som den har en juridisk personlighet som är skild från deras medlemmar, även om sammanslutningarna — vad gäller ekonomiskt ansvar — inte har fullständig ekonomisk självständighet.

— Förstainstansrättens bedömning

- 56 Såsom kommissionen har angett, grundas den undersökta invändningen om rättegångshinder inte på argument som hänger samman med sökandens rättsliga form eller avsaknaden av juridisk personlighet enligt italiensk rätt, utan hänför sig till de gemenskapsrättsliga villkoren avseende en branschsammanlutnings intresse av att få saken prövad.

- 57 En rätt att få saken prövad med stöd av artikel 215 i fördraget tillkommer bransch-sammanslutningar 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 (domstolens dom av den 4 oktober 1979 i mål 238/78, Ireks-Arkady mot rådet och kommissionen, REG 1979, s. 2955, punkt 5, svensk specialutgåva, volym 4, s. 567; domen i de ovan nämnda målen Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen, punkterna 76 och 77, och beslutet i det ovan nämnda målet Syndicat des producteurs de viande bovine m. fl. mot kommissionen, punkterna 28 och 29).
- 58 Även om det är riktigt — såsom sökandena gjorde gällande vid sammanträdet — att Coldiretti företräder jordbrukarnas och djuruppfödarnas intressen (artikel 2 i dess stadga), är det emellertid så att endast sammanslutningar, och inte enskilda djuruppfödare, kan ingå bland dess medlemmar. Enligt artikel 7 i stadgan är Coldiretti nämligen en centralorganisation för sammanslutningarna av direkta jordbrukare och djuruppfödare i regionerna och provinserna. Enligt artikel 10 kan även organisationer för jordbruksföretagare, vilka eftersträvar liknande mål som Coldiretti, bli medlemmar.
- 59 Coldiretti har emellertid inte åberopat någon egen skada för vilken den yrkar ersättning eller gjort gällande en överlåtelse av rättigheter eller en uttrycklig fullmakt som ger den behörighet att framställa yrkande om ersättning för den skada som har vållats dess medlemssammanslutningar och dessas medlemmar, enskilda djuruppfödare.
- 60 Av detta följer att Coldiretti inte har visat att den har intresse av att få saken prövad i det föreliggande fallet.
- 61 Skadeståndsyrkandet skall således avvisas till den del det har framställts av Coldiretti.

Kommissionens invändning om rättegångshinder såvitt yrkandet grundas på en rätt till skydd för hälsan som tillkommer varje gemenskapsmedborgare

— Parternas argument

62 Kommissionen har påpekat att sökandena, genom att erinra om behovet av att skydda konsumenternas ekonomiska intressen och skyddet för deras rätt till hälsa och genom att göra gällande den skada som har vållats "gemenskapsmedborgarna" till följd av BSE-krisen, för en talan som inte ligger i deras eget intresse utan i alla europeiska medborgares allmänna intresse, vilket de på detta sätt påstår sig företräda. Under dessa omständigheter förväxlas sökandenas eget intresse med samhällets eller konsumenternas intresse. En talan som syftar till att skydda ett kollektivt intresse erkänns emellertid inte i gemenskapsrätten.

63 Kommissionen har för övrigt erinrat om rättspraxis rörande avvisning av skadeståndstalan när dessa inte, ens sammanfattningsvis, innehåller någon omständighet som gör det möjligt att identifiera de tre nyckelomständigheterna, nämligen den vållade skadan (dess art och omfattning), gemenskapsinstitutionernas rättsstridiga agerande och förekomsten av ett orsakssamband (domstolens dom av den 21 maj 1976 i mål 26/74, Roquette frères mot kommissionen, REG 1976, s. 677, punkt 22—24, och förstainstansrättens dom av den 10 juli 1990 i mål T-64/89, Automec mot kommissionen, REG 1990, s. II-367, punkt 73). Kommissionen har slutit sig till att talan även skall avvisas på grund av bristande bestämning av den skada som sökandenas hälsa påstår ha vållats.

— Förstainstansrättens bedömning

64 Kommissionen har tolkat ansökan oriktigt när den anser att sökandena för talan i alla europeiska medborgares allmänna intresse.

- 65 Sökandena har visserligen i ett stycke av ansökan åberopat artiklarna 3 o, 129 och 129a i fördraget och påpekat att gemenskapsinstitutionerna i enlighet med dessa bestämmelser skall bidra till att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå och en hög konsumentskyddsnivå. Det skall emellertid, med beaktande av det sammanhang i vilket påståendena har gjorts, lydelsen av yrkandena i ansökan och att det i sökandenas inlagor inte hänvisas till någon skada på personers hälsa, konstateras att sökandena inte har påstått att någons hälsa har skadats och att de inte har yrkat ersättning i detta avseende.
- 66 Kommissionens invändning om rättegångshinder kan således inte bifallas.

Prövning i sak

Parternas argument

— Rådets och kommissionens rättsstridiga agerande

- 67 Sökandena har hävdat att gemenskapsinstitutionerna, särskilt kommissionen, har använt sina rättigheter och uppfyllt sina skyldigheter i enlighet med gällande lagstiftning för att förebygga spridningen av BSE på ett dåligt sätt och att de således bär ansvaret för de allvarliga störningarna på marknaden för nötkött.
- 68 Sökandena har framhållit att gemenskapens grundläggande uppgift som anges i artikel 2 i fördraget preciseras genom ett antal särskilda uppgifter som har getts gemenskapen genom olika bestämmelser i fördraget.

69 Sökandena har särskilt anfört följande:

- Enligt artikel 39 i fördraget skall den gemensamma jordbrukspolitiken ha som mål att höja produktiviteten, höja den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket, stabilisera marknaderna, trygga försörjningen och tillförsäkra konsumenterna skäliga priser.
- Enligt artikel 129 i fördraget skall gemenskapen bidra till att stärka en hög hälsoskyddsnivå.
- Artikel 129a handlar om konsumentskydd.

70 Även om kommissionen sedan år 1989 har varit underrättad om talrika utbrott av BSE i Förenade kungariket och de stora riskerna för att sjukdomen överförs av levande djur, har gemenskapsinstitutionerna enligt sökandena underlåtit att vidta nödvändiga försiktighetsåtgärder för att förhindra spridningen av epidemin och har begränsat sig till att göra ingrepp som senare visat sig vara otillräckliga och ineffektiva.

71 Sökandena har närmare bestämt hävdats följande:

- Kommissionen har inte utövat sin övervakningsrätt för att säkerställa att medlemsstaterna gör vad som är nödvändigt för att se till att nötkreatur eller svin-djur vid uppfödning, avel eller slakt avsedda för handel inom gemenskapen inte utgör en källa för spridningen av smittsamma sjukdomar.
- Kommissionen har med avseende på genomförandet av den inre marknaden inte gjort vad som är nödvändigt för att säkerställa skyddet för hälsan och för konsumenternas ekonomiska intressen vad beträffar handeln inom gemenskapen med livsmedel genom att i detta syfte harmonisera och effektivisera den offentliga kontrollen av ovannämnda livsmedel på grundval av rådets direktiv

89/397/EEG av den 14 juni 1989 om offentlig kontroll av livsmedel (EGT L 186, s. 23; svensk specialutgåva, område 13, volym 19, s. 47), 92/59/EEG av den 29 juni 1992 om allmän produktsäkerhet (EGT L 228, s. 24; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 169) och 93/99/EEG av den 29 oktober 1993 om ytterligare åtgärder för offentlig kontroll av livsmedel (EGT L 290, s. 14; svensk specialutgåva, område 13, volym 25, s. 80).

— Kommissionen har inte vidtagit nödvändiga säkerhets- och kontrollåtgärder för att förebygga spridningen av sjukdomar som kan medföra allvarliga risker för djurs eller människors hälsa, såsom de åtgärder som avses i 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 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).

72 Sökandena har särskilt kritiserat kommissionen för att den inte har utövat följande befogenheter enligt ovannämnda direktiv 89/662 av den 11 december 1989:

— Befogenheten enligt artikel 8.1 att sända en inspektionsgrupp till den berörda anläggningen, uppdra åt en officiell veterinär att kontrollera fakta vid den berörda anläggningen och uppmana den behöriga myndigheten att intensifiera provtagningen.

— Befogenheten enligt artiklarna 9.2 och 15 att sända sina representanter till platsen för att undersöka vilka åtgärder som vidtagits och för att avge ett yttrande om dessa åtgärder.

— Befogenheten enligt artikel 9.3 att vidta tillfälliga skyddsåtgärder och att underställa dem Ständiga veterinärkommittén.

— Befogenheten enligt artiklarna 9.4, 16.2, 16.3 och 17 att besluta om nödvändiga åtgärder, rekommendationer och beslut.

- 73 Sökandena har för övrigt hävdats att institutionernas underlåtenhet framgår av deras åtgärder och agerande.
- 74 För det första tilläts genom det ovannämnda beslutet 94/474, av den 27 juli 1994 om vissa skyddsåtgärder mot BSE, export av färskt nötkött med ursprung i Förenade kungariket, förutsatt att följande neutrala formulering tillades hälsointyget: "Färskt urbenat kött i form av muskler från vilka fastsittande vävnader, inbegripet synliga nerv- och lymfvävnader, har avlägsnats". Enligt sökandena var det uppenbart att en sådan åtgärd inte kunde hejda spridningen av epidemin.
- 75 För det andra tilläts genom det ovannämnda beslutet 95/287, av den 18 juli 1995, i en situation där detta inte på något sätt var berättigat, export av nötkött med ursprung i Förenade kungariket, även från anläggningar där ett eller flera fall av BSE hade konstaterats, förutsatt att den ovannämnda beskedliga formuleringen fogades till hälsointyget.
- 76 Sökandena har till stöd för ovanstående påpekanden och för påståendet att gemenskapen är ansvarig på grundval av artikel 215 fördraget åberopat resultaten från arbetet i den undersökningskommitté om BSE som inrättats av Europaparlamentet för att fastställa kommissionens och rådets eventuella politiska ansvar. Sökandena har särskilt hänvisat till vissa stycken i nämnda rapport.
- 77 Vad beträffar den rättsliga karaktären av det åberopade ansvaret har sökandena slutit sig till att det i det föreliggande fallet rör sig om ett objektiva ansvar grundat på felaktigt agerande. Svarandena har gjort sig skyldiga till fel genom att underlåta att uppfylla sin skyldighet att agera för att begränsa spridningen av en epidemi och sin skyldighet att vidta åtgärder mot Förenade kungarikets fortsatta underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt de bestämmelser som antagits för att bekämpa sjukdomen. Eftersom "resultatet" ingalunda har uppnåtts och institutionernas

agerande tvärtom har lett till ett motsatt resultat än vad de måste ha avsett, är deras ersättningsskyldighet uppenbar, och det är inte ens nödvändigt att undersöka var och en av svarandenas underlåtenheter för att anse dem ansvariga.

- 78 Gemenskapsinstitutionerna kan inte krypa bakom begrepp som "lagstiftningsverksamhet" och "utrymme för skönmässig bedömning", eftersom de även kritiserar för flera fall av underlåtenhet och agerande i administrativt hänseende och eftersom det utrymme för fri bedömning som de har för att anta eller avstå från att anta en bestämmelse inte får leda till godtyckligt agerande.
- 79 Sökandena uppgav vid sammanträdet att de slutligen kritiserar gemenskapsinstitutionerna för att inte år 1990 ha vidtagit samma åtgärder som de vidtog år 1996, nämligen ett förbud mot att till den europeiska kontinenten sälja nötkreatur med ursprung i Förenade kungariket.
- 80 Kommissionen har erinrat om gemenskapens bestämmelser för att åtgärda BSE-krisen. Mot bakgrund av de gradvisa framsteg som har gjorts i fråga om kunskapen om sjukdomens epidemiologi har kommissionen från och med år 1989 vidtagit olika åtgärder avsedda å ena sidan att förhindra spridningen av BSE till andra medlemsstater än Förenade kungariket, där de första utbrotten hade lokaliserats, och å andra sidan att utrota denna sjukdom. Dessa åtgärder gick hand i hand med de åtgärder som samtidigt vidtogs av de brittiska myndigheterna.
- 81 Kommissionen har påpekat att slutsatsen att dess agerande har varit rättsstridigt förutsätter en undersökning av lämpligheten av de åtgärder som vidtogs från och med juli 1989 till följd av offentliggörandet av SEAC:s rapport om sjukdomens utveckling i Förenade kungariket. I denna rapport konstaterades de första fallen av BSE och redogjordes för de vetenskapliga rönen i denna fråga. Lämpligheten av kommissionens åtgärder skall bedömas med hänsyn till de vetenskapliga rön som var tillgängliga då åtgärderna vidtogs. Kommissionen har på denna punkt erinrat om att den vid flera tillfällen bad Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén och dess särskilt bildade BSE-grupp att diskutera frågan och ge sitt utlåtande om

olika problem i samband med sjukdomen. Kommissionen har tillagt att den arrangerade två internationella symposier om detta tema i november 1990 och i september 1993, att den deltog i anordnandet av en internationell konferens som hölls i september 1993 och att den för övrigt har bidragit till finansieringen av forskningen på området.

- 82 Enligt kommissionen är det oförenligt med institutionernas skyldigheter enligt artikel 39 i fördraget att inför uppkomsten av en viss sjukdom vidta restriktiva åtgärder som saknar både skälig vetenskaplig motivering och grund. Under en längre tid ansåg man inom vetenskapen likväl att det var ganska osannolikt att sjukdomen kunde spridas till människan och Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén uttryckte sig i samma riktning i sina utlåtanden av den 27 september 1989, den 8 januari 1990, den 6 juni 1990 och den 17 januari 1992. Denna synpunkt delades för övrigt av Internationella byrån för epizootiska sjukdomar (OIE) i dess rapport från september 1990 och av Världshälsoorganisationen (WHO) i en rapport från år 1991.
- 83 Det var först från och med år 1993 som de eventuella sambanden mellan BSE och Creutzfeldt-Jakobs sjukdom hos människan blev föremål för eftertanke och ingående kontroller, även om det då endast rörde sig om en ren "arbetshypotes" som vid tidpunkten inte hade något stöd i den medicinska och vetenskapliga världen.
- 84 Kommissionen har i detta avseende hänvisat till WHO:s promemoria från år 1993 om utvecklingen av BSE i Förenade kungariket, till de slutsatser OIE:s ad hoc-expertgrupp för BSE drog vid symposiet i Paris i september 1994, till WHO:s slutsatser vid ett symposium om BSE i Genève från den 17 till den 19 maj 1995 och slutligen till Vetenskapliga livsmedelskommitténs utlåtande av den 21 september 1995 och Vetenskapliga veterinärmedicinska kommitténs utlåtanden av den 7 och den 20 november 1995.

- 85 Enligt kommissionen var det de nya uppgifter som offentliggjordes den 20 mars 1996 inom ramen för ett meddelande från SEAC som gjorde det nödvändigt att snabbt vidta de restriktiva åtgärder som är föremål för beslut 96/239, eftersom man i detta meddelande för första gången inom vetenskapen hävdade att det smittämne som var ansvarigt för BSE sannolikt var ett patogent ämne som var farligt för människors hälsa.
- 86 Det är således oriktigt att i efterhand bedöma gemenskapsinstitutionernas agerande före denna dag. Så länge möjligheten att BSE kunde överföras till människan var en ren vetenskaplig hypotes ansåg kommissionen att de intressen som stod på spel, nämligen de intressen som aktörerna på den berörda sektorn hade, i synnerhet av att marknaden förblev stabil, och konsumenternas intressen, sammanjämkades på ett lämpligt sätt genom ett förbud mot att från Förenade kungariket sända levande nötkreatur som var mer än sex månader gamla och ett antal produkter som kunde bära sjukdomen. Enligt en fast rättspraxis kräver proportionalitetsprincipen, som ingår bland de allmänna gemenskapsrättsliga principerna, att gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte överskrider gränsen för vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå de legitima syften som eftersträvas genom ifrågavarande bestämmelser, med beaktande av att man, om valet står mellan flera lämpliga åtgärder, skall välja den minst betungande, och att de belastningar som påförs skall stå i rimlig proportion till de eftersträvalda målen (domstolens dom av den 29 februari 1996 i de förenade målen C-296/93 och C-307/93, REG 1996, s. I-795, punkt 30). Kommissionen kan följaktligen inte tillräknas ett fel vad beträffar bedömningen före den 20 mars 1996 av riskerna i samband med BSE med hänsyn till dåvarande vetenskapliga rön.
- 87 Kommissionen har slutit sig till att den inte har gjort sig skyldig till rättsstridigt agerande och att talan således skall ogillas.
- 88 Rådet har också hävdats att skadeståndstalan saknar grund. Det har erinrats om de nödvändiga villkoren för att gemenskapens utomobligatoriska ansvar skall

uppkomma och påpekat att det ankommer på sökandena att visa att gemenskapens agerande i anledning av spridningen av BSE-epidemin var rättsstridigt.

- 89 Rådet har beträffande rådets och kommissionens rättsakter som har antagits inom den veterinärmedicinska sektorn och som sökandena har ansett otillräckliga för att bromsa spridningen av BSE hänvisat till domstolens fasta rättspraxis enligt vilken gemenskapens ansvar, i samband med gemenskapsrättsliga regler som kännetecknas av ett stort utrymme att företa skönsmässig bedömning som är nödvändigt för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken, endast undantagsvis kan inträda när den berörda institutionen på ett uppenbart och allvarligt sätt har överskridit de gränser som gäller för utövandet av dess behörighet (domstolens dom av den 2 december 1971 i mål 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt mot rådet, REG 1971, s. 975, punkt 115, svensk specialutgåva, volym 1, s. 607, och av den 5 december 1979 i de förenade målen 116/77 och 124/77, Amylum och Tunnel Refineries mot rådet och kommissionen, REG 1979, s. 3497, punkt 13).
- 90 Rådet har gjort gällande att den har gett kommissionen behörighet att vidta skyddsåtgärder till skydd för människors och djurs hälsa samtidigt som behörigheten att verkställa dem har förbehållits medlemsstaterna.
- 91 Rådet har dessutom erinrat om behörighetsfördelningen mellan rådet och kommissionen på det veterinärmedicinska området. Det har framhållit att det framgår av fördraget, särskilt av artiklarna 5, 145 och 155, att lagstiftningen på detta område skall genomföras gemensamt av medlemsstaterna och kommissionen. Rådet har tillagt att det ankommer på kommissionen att förelägga rådet förslag för att det skall kunna anta särskilda lagbestämmelser rörande BSE och att kommissionen, sedan epidemin uppkom år 1986, inte en enda gång har förelagt det något förslag som särskilt syftat till att bekämpa BSE. Rådet har följaktligen bestridit att ramlagstiftningen var otillräcklig, eftersom den redan gav kommissionen befogenhet att inom ramen för sitt utrymme att företa skönsmässig bedömning vidta de åtgärder som den ansåg nödvändiga gentemot även nya zoonoser, samtidigt som medlemsstaterna förbehölls vissa befogenheter.

92 Rådet anser att sökandena inte har visat att rådet antagit rättsakter som utgör ett allvarligt och uppenbart åsidosättande av en överordnad rättsregel till skydd för enskilda och att det åsidosatt skyldigheten att vidta åtgärder, eftersom institutionen saknar verkställande makt på detta område och inte kan agera på eget initiativ utan förslag av kommissionen.

93 Rådet anser således att ett av villkoren för att dess ansvar skall uppkomma inte är uppfyllda och att skadeståndsyrakandet således skall ogillas utan att frågan om skadan har inträffat eller frågan om ett orsakssamband föreligger undersöks.

— Förekomsten av en skada och ett orsakssamband

94 Sökandena har påstått att skada som kan ersättas har uppkommit, å ena sidan genom damnum emergens på grund av att levande djur har sålts under gängse pris till följd av nedgången av priserna på marknaden och på grund av kostnaderna för skötsel av djur som inte blivit sålda i slutet av gödningsperioden, och å andra sidan genom lucrum cessans på grund av utebliven försäljning av djur under pågående år och på grund av den bestående nedgången i konsumtionen av nötkött under de närmaste åren.

95 Sökandena har framställt begäran om ett sakkunnigutlåtande för fastställelse till beloppet av den skada som har vållats var och en av djuruppfödarna och angett att de förbehåller sig rätten att framlägga vid förstainstansrätten och/eller specialis-terna all dokumentation som är nödvändig i detta avseende.

96 Sökandena förklarade vid sammanträdet att om institutionerna år 1990 hade fattat beslut om en total blockad av försäljningen av nötkreatur med ursprung i Förenade kungariket, skulle marknaden för nötkött i de övriga medlemsstaterna inte ha brutit samman, eftersom sådana åtgärder direkt skulle ha begränsat infektionsutbrottet till Förenade kungariket och tolkats av konsumenterna som en mycket stark

kontrollsignal från gemenskapsinstitutionernas sida. Institutionernas underlåtenhet att vidta åtgärder utgör följaktligen den omständighet som ligger bakom den skada som har följt av nedgången på marknaden.

- 97 Kommissionen har inte bestridit omfattningen av de ekonomiska förluster som i synnerhet har vållats djuruppfödarna till följd av BSE-krisen. Kommissionen anser emellertid att sökandena inte på något sätt har visat att den skada som har vållats dem har sitt ursprung i gemenskapsinstitutionernas agerande. Den nedgång i efterfrågan på nötkött som låg till grund för skadan orsakades — såsom domstolen konstaterade i sitt beslut i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen (punkt 87) och såsom sökandena själva underförstått har medgett i sin ansökan (s. 18) — av SEAC:s förklaring av den 20 mars 1996 rörande det sannolika sambandet mellan BSE och en variant av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom.
- 98 Rådet har inte bestridit att skador kan ha vållats, men har hävdats att sökandena inte närmare har angett vare sig den exakta beskaffenheten eller omfattningen av den skada som direkt har vållats var och en av sökandena, vilket bland annat framgår av den begäran om sakkunnigutlåtande som har framställts vid förstainstansrätten.

Förstainstansrättens bedömning

- 99 För att gemenskapen skall kunna ådra sig skadeståndsansvar enligt artikel 215 andra stycket i fördraget förutsätts att flera villkor är uppfyllda, det vill säga att det handlande som läggs institutionen till last är rättsstridigt, att det föreligger en verklig skada och att det finns ett orsakssamband mellan detta handlande och den åberopade skadan (se domstolens dom av den 27 mars 1990 i mål C-308/87, Grifoni mot Euratom, REG 1990 s. I-1203, punkt 6, och av den 7 maj 1992 i de förenade målen C-258/90 och C-259/90, Pesquerias De Bermeo och Naviera Laida mot kommissionen, REG 1992 s. I-2901, punkt 42; förstainstansrättens dom av den 18 september 1995 i mål T-168/94, Blackspur m. fl. mot rådet och kommissionen, REG 1995, s. II-2627, punkt 38).

- 100 I detta fall finns det anledning att inleda prövningen med frågan om det finns ett orsakssamband mellan gemenskapsinstitutionernas påstått rättsstridiga agerande och den av sökandena åberopade skadan.
- 101 Ett orsakssamband föreligger i den mening som avses i artikel 215 andra stycket i fördraget när det finns ett direkt orsakssamband mellan det fel som den berörda institutionen har begått och den åberopade skadan — ett samband som det ankommer på sökandena att bevisa (domstolens dom av den 14 juli 1961 i de förenade målen 9/60 och 12/60, *Société commerciale Antoine Vloeberghs mot Höga myndigheten*, REG 1961, s. 391, 428, och 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 *Blackspur m. fl. mot rådet och kommissionen*, punkt 40).
- 102 Det fel som sökandena har påtalat består väsentligen i att det har antagits regler och vidtagits åtgärder som inte är tillräckliga, är felaktiga eller otillräckliga för att bemästra BSE. Felet består närmare bestämt i underlåtenheten att år 1990 fatta beslut om total isolering av eller förbud mot att till den europeiska kontinenten sända produkter av nötkött med ursprung i Förenade kungariket, såsom det förbud som utfärdades i mars 1996. Det är således den omständigheten att denna underlåtenhet kvarstod mellan åren 1990 och 1996 samt att de under denna period vidtagna åtgärderna var otillräckliga som utgör det rättsstridiga agerande som institutionerna har kritiserats för.
- 103 Svarandena har inte bestridit den ekonomiska skada som har vållats nötkreatursuppfödarna på kontinenten till följd av de händelser som inträffade i mars 1996.
- 104 Det framgår dels att förekomsten av BSE i den brittiska besättningen, vilken upptäcktes för första gången år 1986, är ett allmänt känt faktum, eftersom mer än 160 000 fall av BSE har konstaterats i denna medlemsstat sedan år 1988, dels att sporadiska fall av BSE även har brutit ut i Frankrike, Irland, Portugal och Schweiz.

- 105 Från och med år 1989 antog gemenskapsinstitutionerna ett antal bestämmelser (se ovan punkt 4—13) vilkas syfte var att bemästra BSE-krisen. Även om dessa åtgärder var avsedda att förhindra spridningen av BSE till andra medlemsstater än Förenade kungariket, utrota sjukdomen och eliminera dess skadliga effekter, innebar de likväl inte någon total isolering av nötkreatursbesättningen och produkter av nötkött från Förenade kungariket inom detta lands territorium, eftersom vissa levande djur som var mindre än sex månader gamla och födda av kor hos vilka BSE varken hade konstaterats eller misstänktes, och vissa produkter av nötkött, sperma och embryon fortsättningsvis kunde säljas på kontinenten fram till dess att kommissionen fattade beslut 96/239.
- 106 Trots kännedomen om sjukdomen och trots att ett totalembargo saknades före mars 1996 har konsumenternas tillit till nötkött inte förändrats, vilket visas av att efterfrågan inte minskade kraftigt före den 20 mars 1996. I detta avseende har varken kännedomen om denna sjukdom hos den brittiska nötkreatursbesättningen, om dess allvar och om möjligheten att den kan sprida sig bland djuren på kontinenten, eller ovissheten om huruvida det kött som såldes på kontinenten kunde härstamma från nedsmittade djur eller inte, eller slutligen den allmänna opinionens bedömning av svarandenas agerande vid bekämpningen av BSE lett till en liknande reaktion bland konsumenterna som den reaktion som orsakades av SEAC:s meddelande i mars 1996.
- 107 Såsom kommissionen på goda grunder har betonat, har sökandena själva i sin ansökan (s. 18) medgett att de inte hade någon anledning att förutse en förändring av efterfrågan och att de, när gödningsperioden började i november 1995, med fog kunde förvänta sig åtminstone lika stor efterfrågan på nötkött som under föregående år.
- 108 Det var först den 20 mars 1996 som SEAC meddelade att det var möjligt att sjukdomen kunde överföras till människan när den, med hänsyn till 10 fall av en variant av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom som hade noterats hos personer som var högst 42 år gamla, förklarade följande: "Trots att det inte finns några direkta bevis på ett

samband är den för närvarande mest sannolika förklaringen, med hänsyn till de uppgifter som finns att tillgå i dagsläget och i avsaknad av trovärdiga alternativ, att personerna i dessa fall har utsatts för BSE innan förbudet mot specifikt slaktavfall från nötkreatur infördes år 1989. Detta är mycket oroande.”

- 109 Den nya informationen i detta yttrande utgjordes av ett avsnitt angående en hypotes om ett samband mellan BSE och Creutzfeldt-Jakobs sjukdom. Även om BSE förekom tidigare, förändrade SEAC:s nya uppgifter på ett betydande sätt uppfattningarna om den fara som sjukdomen utgör för människors hälsa (dom av den 5 maj 1998 i det ovannämnda målet, Förenade kungariket mot kommissionen, punkterna 52 och 53).
- 110 Till följd av meddelandet i fråga vidtog de brittiska myndigheterna nödtåtgärder, såsom beslutet att förbjuda dels försäljning och leverans av kött- och benmjöl från däggdjur samt användning av sådant mjöl för utfodring av lantbruksdjur, inklusive fjäderfä, hästar och fisk, dels försäljning av kött från över 30 månader gamla nötkreatur avsedda att konsumeras av människor. Samtidigt vidtog ett visst antal medlemsstater och tredje länder åtgärder för att förbjuda import av nötkreatur eller nötkött från Förenade kungariket eller, vad gällde de åtgärder som vidtogs av vissa tredje länder, från Europeiska unionen.
- 111 Såsom sökandena själva har medgett, var SEAC:s meddelande samt de åtgärder som medlemsstaterna vidtog föremål för en omfattande mediabevakning inom gemenskapen, och arten och omfattningen av denna bevakning fick sedan en stor och direkt inverkan på konsumenternas omedelbara oro. Förstainstansrätten konstaterar i detta avseende att sökandena i vissa stycken av bilaga 8 till sin ansökan själva till stor del hänför krisen till den alarmerande, enligt sökandena ansvarslösa, behandling som tidningarna och TV gav upptäckterna om möjligheten att sjukdomen kunde överföras till människan. Således anges följande på sidan 1 i dokumentet kallat ”Nötköttsproduktionen i Italien: BSE — Situation och utsikter”: ”Nötköttsproduktionen inom Europeiska unionen och i Italien befinner sig i dramatiska

svårigheter som har förvärrats av de alarmerande uppgifterna i tidningarna och TV vad gäller möjligheten att BSE kan överföras till människan, vilka har lett till en kännbar och oförutsedd nedgång i konsumtionen och vilka, om lämpliga motåtgärder inte vidtas, riskerar att leda till en oåterkallelig kris för sektorn". På sidan 4 anges följande: "Variabeln BSE kan ge sektorn ett nådaskott, med beaktande av det oberättigade och oansvariga alarmerandet i tidningarna och TV, vilka endast är upptagna med sensationer, utan minsta försök att ge klar och objektiv information".

- 112 Det har inte bestridits att det är från och med denna tidpunkt som nedgången på marknaden för nötkött har inträffat, orsakad av en avsevärt minskad efterfrågan.
- 113 Således skall konstateras att den nedgång i efterfrågan som ligger till grund för de skador som har gjorts gällande i det föreliggande fallet har orsakats av effekterna av SEAC:s meddelande på den allmänna opinionen, det vill säga av den oro som kännedomen om möjligheten att BSE kan överföras till människan har gett upphov till hos konsumenterna av nötkött i Europa.
- 114 Domstolen drog för övrigt denna slutsats i sitt beslut av den 12 juli 1996 i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen (punkt 87), nämligen att nedgången i efterfrågan på nötkött orsakades en vecka innan beslut 96/239 antogs genom att SEAC, och den brittiska regeringen själv, den 20 mars 1996 offentliggjorde att det möjligen kunde finnas ett samband mellan BSE och varianten av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom.
- 115 Det skall likväl undersökas om sökandena har framlagt bevisning eller indicier av vilka det framgår att det fanns ett orsakssamband i detta avseende mellan svarandenas påstått ansvarsgrundande agerande och underlåtenhet och de åberopade skadorna.

- 116 Förstainstansrätten konstaterar i detta avseende att sökandena har begränsat sig till att hävda att ett drastiskt ingrepp i rätt tid skulle ha haft till resultat att omedelbart avgränsa utbrottet av infektionen till Förenade kungariket och skulle ha hindrat effekterna för den europeiska marknaden. Under omständigheterna i det föreliggande fallet är det visserligen svårt att avgöra vad som skulle ha hänt om gemenskapsinstitutionerna år 1990 hade beslutat att införa ett totalembargo med avseende på den brittiska marknaden. Sökandena har likväl inte framfört någon omständighet eller något indicium som kan stödja sannolikheten av deras påstående genom att visa att sådana åtgärder skulle ha kunnat förhindra nedgången i efterfrågan efter det att det den 20 mars 1996 hade meddelats att det var möjligt att sjukdomen kunde överföras till människan.
- 117 Det finns inget som tyder på att marknaden, även om ett totalembargo hade införts redan år 1990, trots allt inte skulle ha drabbats av en nedgång när uppgifterna om möjligheten att sjukdomen kunde överföras till människan offentliggjordes, på grund av den oro som offentliggörandet skulle ha gett upphov till hos konsumenterna, på samma sätt som offentliggörandet den 20 mars 1996.
- 118 Konsumenternas rädsla har nämligen inte något direkt samband med importen av nedsmittat nötkött med ursprung i Förenade kungariket, utan med möjligheten att sjukdomen kan överföras till människan. Det är således föga sannolikt man i ett sådant fall genom att redan år 1990 meddela att alla lämpliga åtgärder hade vidtagits för att bekämpa spridningen av sjukdomen skulle ha kunnat undvika att konsumenterna känner stor rädsla.
- 119 I detta avseende skall det konstateras att de slutsatser i SEAC:s meddelande som utlöste konsumenternas förlust av förtroende hade sitt ursprung i en undersökning av tio fall av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom som uppkommit hos konsumenter, vilkas mest sannolika förklaring enligt SEAC var exponering för BSE-smittämnet före år 1989, det vill säga under en period före den dag då gemenskapen borde ha vidtagit de åtgärder som sökandena krävt.

- 120 Dessutom fanns det andra omständigheter som kunde ge upphov till rädsla hos konsumenterna, såsom
- den omständigheten att fall av BSE sedan år 1988 även hade lokaliserats på kontinenten, vilket kunde göra åtgärderna för isolering av den brittiska marknaden mindre effektiva,
 - möjligheten att nötkött med ursprung i Förenade kungariket anländer till kontinenten trots ett sådant embargo,
 - BSE-sjukdomens mycket långa inkubationstid hos nötkreatur, mellan fem och tio år, vilket innebär att djuren hade kunnat drabbas av sjukdomen utan att uppvisa några kliniska tecken under denna tid,
 - de allvarliga tvivel som fortfarande finns än i dag vad gäller det sätt på vilket djuren kan bli nedsmittade.
- 121 Slutligen skall det påpekas att SEAC i sitt utlåtande för övrigt tog hänsyn till osäkerheten rörande det antal fall som kan komma att bryta ut i framtiden.
- 122 Under dessa omständigheter har det inte visats att nedgången i efterfrågan har orsakats av svarandenas påstått ansvarsgrundande agerande och underlåtenhet. Det har för övrigt inte visats att uppfödarna av nötkreatur inte tillika skulle ha vållats skada till följd av en nedgång på marknaden, även om svarandena hade vidtagit de åtgärder som sökandena kritiserar dem för att ha underlåtit.
- 123 Med hänsyn till vad som har anförts ovan anser förstainstansrätten att det inte har visats att det föreligger ett orsakssamband mellan den åberopade skadan och gemenskapsinstitutionernas påstått ansvarsgrundande handlande.

- 124 Således skall skadeståndsyrkandet ogillas, utan att det finns skäl att ta ställning till dels om de övriga villkoren för gemenskapens utomobligatoriska ansvar är uppfyllda i det föreliggande fallet, nämligen att det agerande som läggs gemenskapsinstitutionerna till last är rättsstridigt och att skadan verkligen uppkommit, dels sökandenas begäran om sakkunnigutlåtande.

Yrkandet om ogiltigförklaring av förordning nr 1357/96

Parternas argument

- 125 Sökandena har yrkat ogiltigförklaring av förordning nr 1357/96 som föreskriver tilläggsbidrag till uppfödare av nötkött ”i syfte att säkra sektorns framtid”. Dessa bestämmelser är enligt sökandena rättsstridiga, eftersom de föreskriver tilläggsbidrag för djuruppfödarnas minskade inkomster och inte för de ökade kostnader som de har tvingats bestrida. Betalningen av dessa tilläggsbidrag får inte frånta de skadelidande en helhetsersättning för skadorna.
- 126 Den kritiserade förordningen är bristfälligt motiverad, varför den åsidosätter artikel 190 i fördraget. Särskilt anges det inte i den varför rådet har valt att betala tilläggsbidrag i stället för att ersätta skadan, varför ersättningsbidragens belopp kraftigt har begränsats i förhållande till de faktiska skadorna och slutligen inte heller varför rådet inte har beaktat ökningen av de kostnader som djuruppfödarna i dag har.
- 127 Sökandena har emellertid angett att de har yrkat ogiltigförklaring av denna förordning endast om den utgör hinder för deras yrkande om full ersättning för den våldade skadan.

- 128 Rådet och kommissionen har framställt en invändning om rättegångshinder vad beträffar yrkandet om ogiltigförklaring av denna förordning. Enligt institutionerna är de andra sökandena än Coldiretti inte personligen berörda av förordningen. Coldiretti har för sin del inte visat att dess ställning som förhandlingspart har påverkats av rättsakten i fråga, och sammanslutningen har inte visat att den har trätt i stället för djuruppfödare som är medlemmar av organisationen och som själva skulle ha kunnat väcka talan.
- 129 Kommissionen har gjort gällande att målet med den kritiserade förordningen inte är att införa en gräns för gemenskapens eventuella ansvar för den påstådda förseeningen med att bemöta den sanitära nödsituationen — såsom sökandena felaktigt anser — utan att fatta beslut om brådskande stödåtgärder avseende djuruppfödarnas inkomster för att bemästra exceptionella svårigheter på marknaden till följd av BSE-krisen. Kommissionen har påpekat att denna gräns i vart fall inte på något sätt kan tolkas som gemenskapsinstitutionernas vilja att begränsa den ersättning som sökandena påstår sig ha rätt till.
- 130 Rådet har även gjort gällande att det är uppenbart att målet med förordningen inte har något samband med rätten att föra talan med stöd av artikel 215 i fördraget.
- 131 Sökandena har i sin replik hävdat att, eftersom rådet och kommissionen obetingat har uteslutit varje inverkan av förordning nr 1357/96 på frågan om deras utomobligatoriska ansvar, är det inte nödvändigt att yttra sig över de framställda invändningarna om rättegångshinder. Sökandena har slutit sig till att det inte längre finns anledning att ta upp frågan om ogiltigförklaring av förordningen, förutsatt att förstainstansrätten bekräftar svarandenas inställningar.
- 132 Sökandena bekräftade vid sammanträdet att om förstainstansrätten godtar denna inställning, kan den anse att sökandena drar tillbaka sitt yrkande om ogiltigförklaring.

Förstainstansrättens bedömning

- 133 Förstainstansrätten konstaterar att rådet och kommissionen, såväl i sina inlagor som vid sammanträdet, har bekräftat att förordning nr 1357/96 inte kan begränsa gemenskapens utomobligatoriska ansvar.
- 134 Det framgår faktiskt av ordalydelsen av första och andra övervägandena i den kritiserade förordningen att dess mål inte är att införa en gräns för gemenskapens eventuella ansvar för den påstådda försening med vilken den tog itu med den sanitära nödsituationen — vilket sökandena felaktigt har påstått — utan att fatta beslut om brådskande stödåtgärder avseende djuruppfödarnas inkomster för att bemästra exceptionella svårigheter på marknaden till följd av BSE-krisen i syfte att säkra sektorns framtid.
- 135 Det är under dessa omständigheter inte nödvändigt att avgöra om yrkandet kan prövas i formellt eller materiellt hänseende. Det är tillräckligt att beakta att sökandena har avstått från sitt yrkande om ogiltigförklaring och konstatera att det saknas anledning att ta ställning till nämnda yrkande.

Rättegångskostnader

- 136 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökandena har tappat målet, skall de förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med svarandenas yrkande.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

följande dom:

- 1) Fackförbundet Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti) skadeståndsyrkande avvisas.
- 2) De övriga sökandenas, vilka är lantbrukare, skadeståndsyrkande ogillas.
- 3) Det saknas anledning att ta ställning till yrkandet om ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 1357/96 av den 8 juli 1996 om tilläggsbetalningar under 1996 av de bidrag som avses i förordning (EEG) nr 805/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött och om ändring av den förordningen.
- 4) Sökandena skall ersätta rättegångskostnaderna.

Azizi

García-Valdecasas

Jaeger

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 30 september 1998.

H. Jung

J. Azizi

Justitiesekreterare

Ordförande

Innehåll

Bakgrund till tvisten	II - 3845
Förfarande och parternas yrkanden	II - 3853
Skadeståndsyrkandet	II - 3856
Upptagande till sakprövning	II - 3856
Rådets invändning om rättegångshinder på grund av att ansökan inte överensstämmer med artikel 44.1 c i rättegångsreglerna	II - 3856
— Parternas argument	II - 3856
— Förstainstansrättens bedömning	II - 3857
Svarandenas invändning om rättegångshinder på grund av att Coldiretti saknar intresse av att få saken prövad	II - 3859
— Parternas argument	II - 3859
— Förstainstansrättens bedömning	II - 3860
Kommissionens invändning om rättegångshinder såvitt yrkandet grundas på en rätt till skydd för hälsan som tillkommer varje gemenskapsmedborgare	II - 3862
— Parternas argument	II - 3862
— Förstainstansrättens bedömning	II - 3862
Prövning i sak	II - 3863
Parternas argument	II - 3863
— Rådets och kommissionens rättsstridiga agerande	II - 3863
— Förekomsten av en skada och ett orsakssamband	II - 3871
Förstainstansrättens bedömning	II - 3872
Yrkandet om ogiltigförklaring av förordning nr 1357/96	II - 3879
Parternas argument	II - 3879
Förstainstansrättens bedömning	II - 3881
Rättegångskostnader	II - 3881