

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

13 december 2006 *

In zaak T-304/01,

Julia Abad Pérez, wonende te El Barraco (Spanje), en 481 andere verzoekers wier namen in bijlage bij dit arrest zijn opgenomen,

Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos, gevestigd te Madrid (Spanje),

Unió de Pagesos, gevestigd te Barcelona (Spanje),

vertegenwoordigd door M. Roca Junyent, J. Roca Sagarra, M. Pons de Vall Alomar en E. Sagarra Trias, advocaten,

verzoekers,

* Procestaal. Spaans.

tegen

Raad van de Europese Unie, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Carbery en F. Florindo Gijón, vervolgens door M. Florindo Gijón en M. Balta als gemachtigden,

en

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Berscheid en S. Pardo Quintillán als gemachtigden, bijgestaan door J. Guerra Fernández, advocaat,

verweerders,

betreffende een beroep, krachtens artikel 235 EG en artikel 288, tweede alinea, EG tot vergoeding van de schade die verzoekers stellen te hebben geleden als gevolg van het handelen of nalaten van de Raad en de Commissie na het uitbreken van de ziekte boviene spongiforme encefalopathie in Spanje,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. García-Valdecasas, kamerpresident, J. D. Cooke en I. Labucka, rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 februari 2006,

het navolgende

Arrest

Feiten

- 1 Verzoekers zijn 482 Spaanse veehouders — te weten beroepsbeoefenaren, veehouderijbedrijven en landbouwcoöperaties waarbij verschillende rundveebedrijven zijn aangesloten —, bijgestaan door twee landbouworganisaties naar Spaans recht, de Unió de Pagesos en de Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (hierna: „COAG”).
- 2 Boviene spongiforme encefalopathie (hierna: „BSE”), de zogenoemde gekkekoeienziekte, maakt deel uit van een groep van ziekten die bekend staan als besmettelijke spongiforme encefalopathieën, die worden gekenmerkt door een degeneratie van de hersenen en door het feit dat de zenuwcellen van de hersenen bij microscopisch onderzoek een sponsachtig voorkomen blijken te hebben. De waarschijnlijke oorzaak van BSE is een wijziging in de bereiding van het voeder voor runderen waarna het eiwitten bevat die afkomstig zijn van schapen die aan scrapie lijdën. De

ziekte zou hoofdzakelijk zijn overgedragen via het voeder, meer bepaald vlees- en beendermeel, dat het besmettelijke agens nog bevatte, alsmede, in geringe mate, via het moederdier. De incubatieperiode van de ziekte bedraagt verschillende jaren.

- 3 BSE werd in het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland voor het eerst ontdekt in 1986. Volgens speciaal verslag nr. 14/2001 van de Rekenkamer van 13 september 2001 over BSE (PB C 324, blz. 1) werden tot en met 31 mei 2001 in de veestapel van dit land bijna 180 000 gevallen van BSE geconstateerd, tegenover 1 738 gevallen in de rest van de Europese Unie. In het Verenigd Koninkrijk bereikte de ziekte haar hoogtepunt in 1992, waarna het aantal gevallen afnam, terwijl in de rest van de Europese Unie het aantal BSE-gevallen sinds 1996 is toegenomen.
- 4 In juli 1988 besloot het Verenigd Koninkrijk enerzijds de verkoop te verbieden van voor herkauwers bestemd voeder dat eiwitten van herkauwers bevatte, en anderzijds aan de veehouders een verbod op te leggen om dergelijk voeder aan herkauwers te geven [„Ruminant Feed Ban”, vervat in de Bovine Spongiform Encephalopathy Order (1988, SI 1988/1039), zoals nadien gewijzigd].
- 5 Sedert juli 1989 hebben ook de gemeenschapsinstellingen bepalingen vastgesteld om het hoofd te bieden aan BSE. Het merendeel van deze maatregelen is genomen op basis van richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 395, blz. 13) en richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 224, blz. 29), die de Commissie bevoegdheid verlenen om bij gevaar voor de dieren of voor de gezondheid van de mens vrijwaringsmaatregelen te nemen.

- 6 Zo werd bij beschikking 89/469/EEG van de Commissie van 28 juli 1989 betreffende bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van BSE in het Verenigd Koninkrijk (PB L 225, blz. 51) een aantal beperkingen ingevoerd op de intracommunautaire handel in runderen die vóór juli 1988 in het Verenigd Koninkrijk waren geboren. Deze beschikking is gewijzigd bij beschikking 90/59/EEG van de Commissie van 7 februari 1990 (PB L 41, blz. 23), waarbij het verbod op de uitvoer van runderen ouder dan zes maanden uit het Verenigd Koninkrijk werd veralgemeend. Volgens beschikking 90/261/EEG van de Commissie van 8 juni 1990 tot wijziging van beschikking 89/469 en beschikking 90/200/EEG tot vaststelling van aanvullende eisen voor bepaalde weefsels en organen ten aanzien van BSE (PB L 146, blz. 29), moest de naleving van dit verbod worden gegarandeerd door de dieren van een geëigend merk te voorzien en door het gebruik van computerrecords voor de identificatie van de dieren. Verder voegde beschikking 90/134/EEG van de Commissie van 6 maart 1990 (PB L 76, blz. 23) BSE toe aan de lijst van de ziekten die ingevolge richtlijn 82/894/EEG van de Raad van 21 december 1982 inzake de melding van dierziekten in de Gemeenschap (PB L 378, blz. 58) moesten worden gemeld, en legde zij daarbij de verplichting op om nieuwe BSE-haarden wekelijks te melden.
- 7 Bij beschikking 90/200/EEG van de Commissie van 9 april 1990 tot vaststelling van aanvullende eisen voor bepaalde weefsels en organen ten aanzien van BSE (PB L 105, blz. 24) werd een reeks maatregelen ingevoerd ter beperking van het intracommunautaire handelsverkeer tussen het Verenigd Koninkrijk en de andere lidstaten in bepaalde van runderen afkomstige weefsels en organen — de hersenen, het ruggenmerg, de tonsillen, de zwezerik, de milt en de ingewanden —, in het bijzonder de weefsels en organen afkomstig van runderen die op het tijdstip van slachting meer dan zes maanden oud waren. Ook de verzending van andere, niet voor menselijke consumptie bestemde weefsels en organen werd verboden, en alle runderen die klinische symptomen vertoonden op grond waarvan besmetting met BSE kon worden vermoed, moesten apart worden geslacht en hun hersenen op BSE worden onderzocht. Werd besmetting met BSE bevestigd, dan moesten de karkassen en de slachtafvallen van de dieren worden vernietigd. Beschikking 92/290/EEG van de Commissie van 14 mei 1992 inzake bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van runderembryo's in verband met BSE in het Verenigd Koninkrijk (PB L 152, blz. 37) legde alle lidstaten op ervoor te zorgen dat geen embryo's die afkomstig waren van koeien waarvan werd vermoed dat zij aan BSE leden of waarbij de ziekte was bevestigd, naar andere lidstaten werden gezonden. Het Verenigd

Koninkrijk mocht ingevolge deze beschikking geen embryo's afkomstig van vóór 18 juli 1988 geboren dieren uitvoeren en diende de maatregelen vast te stellen die noodzakelijk waren voor de identificatie van donordieren.

- 8 Beschikking 94/381/EG van de Commissie van 27 juni 1994 betreffende bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van BSE en het vervoederen van van zoogdieren afkomstig eiwit (PB L 172, blz. 23), verbood in de gehele Gemeenschap het gebruik van eiwitten van zoogdieren voor de voeding van herkauwers; lidstaten die een systeem toepasten waarmee eiwitten van herkauwers konden worden onderscheiden van die van niet-herkauwers, konden evenwel door de Commissie worden gemachtigd om vervoeding van eiwitten van niet-herkauwers aan herkauwers toe te staan. Beschikking 94/382/EG van de Commissie van 27 juni 1994 inzake de goedkeuring van alternatieve warmtebehandelingssystemen voor de verwerking van dierlijke afval van herkauwers, met het oog op de inactivering van de agentia van spongiforme encefalopathie (PB L 172, blz. 25), preciseerde welke systemen voor de verwerking van dierlijke afval niet mochten worden gebruikt met het oog op de vervoeding van herkauwers omdat daarmee de besmettelijke BSE-agentia niet konden worden geïnactiveerd, en noemde de producten die geen gevaar voor overdracht van de ziekte leken in te houden en dus van de werkingssfeer van deze bepalingen waren uitgesloten — gelatines, huiden, klieren en organen voor farmaceutische doeleinden, bloed en bloedproducten, melk, reuzel en gesmolten vetten, alsmede darmen.
- 9 Bij beschikking 94/474/EG van de Commissie van 27 juli 1994 betreffende bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van BSE en tot intrekking van de beschikkingen 89/469 en 90/200 (PB L 194, blz. 96), werd de periode tijdens welke in de bedrijven waar de runderen waren gefokt geen besmetting met BSE mocht zijn vastgesteld — een voorwaarde om vers vlees van deze dieren van het Verenigd Koninkrijk naar andere lidstaten te mogen uitvoeren — van twee op zes jaar gebracht. Deze beschikking verbood ook de uitvoer uit het Verenigd Koninkrijk van alle materiaal en producten als bedoeld in beschikking 94/382 en vervaardigd vóór 1 januari 1995.

- 10 Op 20 maart 1996 deelde het Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (hierna: „SEAC”), een onafhankelijk wetenschappelijk adviesorgaan van de regering van het Verenigd Koninkrijk inzake BSE, in een communiqué mee dat bij tien personen jonger dan 42 jaar een variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob — een fatale ziekte die de menselijke hersenen aantast —, was vastgesteld, en preciseerde daarbij dat „ofschoon er geen direct bewijs [was] voor een verband, [...] de meest waarschijnlijke verklaring [in dit stadium was], dat deze gevallen verband [hielden] met blootstelling aan BSE vóór de invoering, in 1989, van het verbod van een aantal specifieke slachtafval van rundvlees.”
- 11 Diezelfde dag nam de minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening van het Verenigd Koninkrijk het besluit om de verkoop en levering van vlees- en beendermeel van zoogdieren alsmede het gebruik ervan in voeder voor vee, met inbegrip van gevogelte, paarden en gekweekte vis, te verbieden, alsook om de verkoop van vlees, afkomstig van runderen ouder dan dertig maanden en bestemd voor menselijke consumptie, te verbieden. Op hetzelfde moment troffen een aantal lidstaten en derde landen maatregelen om de invoer te verbieden van runderen of rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk of, wat sommige derde landen betreft, uit de Europese Unie.
- 12 Op 22 maart 1996 kwam het Wetenschappelijk Veterinair Comité van de Europese Unie (hierna: „WVC”) tot de slotsom, dat op grond van de beschikbare gegevens niet kon worden bewezen dat BSE overdraagbaar was op de mens. In verband met het risico van een dergelijke overdraagbaarheid, beval het WVC evenwel aan, dat de door het Verenigd Koninkrijk getroffen maatregelen inzake het uitbenen van karkassen van runderen ouder dan dertig maanden in erkende inrichtingen, zouden worden toegepast in het intracommunautaire handelsverkeer en dat de Gemeenschap passende maatregelen zou nemen om het gebruik van vlees- en beendermeel in diervoeder te verbieden.
- 13 Op 27 maart 1996 stelde de Commissie beschikking 96/239/EG inzake spoedmaatregelen ter bescherming tegen BSE vast (PB L 78, blz. 47), waarbij bij wijze van overgangsmaatregel werd bepaald dat geen runderen en geen rundvlees of

producten op basis van rundvlees vanuit het Verenigd Koninkrijk naar de andere lidstaten en derde landen mochten worden verzonden. Volgens deze beschikking diende het Verenigd Koninkrijk er meer in het bijzonder voor te zorgen dat vanaf zijn grondgebied geen uitvoer plaatsvond van: 1) levende runderen en sperma en embryo's daarvan; 2) vlees van in het Verenigd Koninkrijk geslachte runderen; 3) producten van in het Verenigd Koninkrijk geslachte runderen, die in de voedselketen voor mens of dier kunnen komen of bestemd zijn voor gebruik in de medische, de cosmetische of de farmaceutische sector; en 4) vlees- en beendermeel van zoogdieren. Het Verenigd Koninkrijk diende de Commissie om de twee weken een rapport te zenden over de toepassing van de ter bescherming tegen BSE genomen maatregelen. Ten slotte werd het Verenigd Koninkrijk verzocht nieuwe voorstellen in te dienen voor de bestrijding van BSE op zijn grondgebied, en werd bepaald dat de beschikking opnieuw zou worden bezien na onderzoek van alle daarin genoemde factoren.

- 14 Op 26 april 1996 bracht het WVC een advies uit naar luid waarvan rundersperma geen enkel risico voor de overdracht van BSE inhield, sprak het zijn steun uit voor de maatregelen die waren vastgesteld bij beschikking 92/290 in afwachting dat de wetenschappelijke studies met betrekking tot de overdraagbaarheid van de ziekte door embryo's zouden worden afgerond, en preciseerde het welke procedures moesten worden gevolgd bij de behandeling van gelatine en talg. Op 11 juni 1996 stelde de Commissie, met name op basis van dit advies, beschikking 96/362/EG tot wijziging van beschikking 96/239 (PB L 139, blz. 17) vast, waarbij het uitvoerverbod uit het Verenigd Koninkrijk voor rundersperma en voor andere producten, zoals gelatine, dicalciumfosfaat, aminozuren, peptiden, talg en talgproducten, werd opgeheven, meer in het bijzonder op voorwaarde dat deze producten volgens de methoden omschreven in de bijlage bij deze beschikking in onder officiële veterinaire controle staande inrichtingen werden geproduceerd.
- 15 Op 4 juli 1996 verbood Spanje het binnenbrengen op zijn grondgebied van bepaalde risico-organen en -producten van runderen uit Frankrijk, Ierland, Portugal en Zwitserland, en gelastte het de vernietiging van weefsels van runderen die uit die landen afkomstig waren en in Spanje waren geslacht. Op 9 oktober 1996 werd deze maatregel uitgebreid tot bepaalde organen van schapen en geiten afkomstig uit voornoemde landen en uit het Verenigd Koninkrijk, dat wegens de bij beschikking 96/239 vastgestelde maatregelen niet in de aanvankelijke lijst was opgenomen.

- 16 Beschikking 96/449/EG van de Commissie van 18 juli 1996 inzake de goedkeuring van alternatieve warmtebehandelingssystemen voor de verwerking van dierlijke afvalfen met het oog op de inactivering van de BSE-agentia (PB L 184, blz. 43) kwam in de plaats van de reeds aangehaalde beschikking 94/382, en stelde de vanaf 1 april 1997 geldende minimumparameters voor de verwerking van dierlijke afvalfen vast. Bij beschikking 97/735/EG van 21 oktober 1997 tot vaststelling van beschermende maatregelen ten aanzien van het handelsverkeer van bepaalde soorten dierlijke afvalfen van zoogdieren (PB L 294, blz. 7) verbood de Commissie de verzending naar andere lidstaten en derde landen van vlees- en beendermeel van zoogdieren dat niet volgens het bij beschikking 96/449 vastgestelde systeem was geproduceerd.
- 17 Op 18 juli 1996 richtte het Europees Parlement een Tijdelijke enquêtecommissie BSE op. Op 7 februari 1997 keurde deze commissie een verslag goed over veronderstelde inbreuken op het gemeenschapsrecht of wanbeheer bij de toepassing van het gemeenschapsrecht met betrekking tot BSE, onverminderd de jurisdictie van de nationale en communautaire rechtbanken (hierna: „verslag van de enquêtecommissie”). In dit verslag werd de Commissie en de Raad, alsmede de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk wanbeheer met betrekking tot de BSE-crisis verweten, en werd de werking van de communautaire comités belast met veterinaire kwesties en vraagstukken op het gebied van de volksgezondheid gekritiseerd. Op 19 februari 1997 keurde het Parlement dit verslag goed in een resolutie over de resultaten van de Tijdelijke enquêtecommissie, en verzocht het de Commissie, de Raad en de regeringen van de lidstaten de maatregelen vast te stellen die nodig waren om de aanbevelingen van de enquêtecommissie uit te voeren.
- 18 Beschikking 97/534/EG van de Commissie van 30 juli 1997 houdende verbod, in verband met overdraagbare spongiforme encefalopathieën, op het gebruik van risicomateriaal (PB L 216, blz. 95), verbood het gebruik van „gespecificeerd risicomateriaal” (hierna: „GRM”), te weten, 1) de schedel, met inbegrip van de hersenen en de ogen, de tonsillen en het ruggenmerg van runderen ouder dan twaalf maanden, alsmede van schapen en geiten ouder dan twaalf maanden of waarbij een van de blijvende snijtanden door het tandvlees was gebroken, en 2) de milt van schapen en geiten. Vanaf de inwerkingtreding van deze beschikking was elk gebruik van GRM, alsmede dat van de wervelkolom van runderen, schapen en geiten voor de productie van separatorvlees verboden. Verder moest GRM een specifieke

behandeling ondergaan en worden vernietigd door verbranding, onverminderd verdere maatregelen van de lidstaten met betrekking tot dieren die op hun grondgebied werden geslacht. De aanvankelijke datum van inwerkingtreding van deze beschikking, te weten 1 januari 1998, werd stelselmatig uitgesteld, tot 30 juni 2000. Op 29 juni 2000 echter stelde de Commissie beschikking 2000/418/EG vast, houdende vaststelling van voorschriften inzake het gebruik van materiaal dat risico's inhoudt ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën en tot wijziging van beschikking 94/474/EG (PB L 158, blz. 76), waarbij beschikking 97/534 werd ingetrokken en vervangen.

- 19 Op 16 maart 1998 stelde de Raad beschikking 98/256/EG inzake spoedmaatregelen ter bescherming tegen BSE, tot wijziging van beschikking 94/474 en tot intrekking van beschikking 96/239 (PB L 113, blz. 32) vast, waarbij overeenkomstig de voorwaarden van een regeling betreffende voor uitvoer erkende beslagen (Export Certified Herds Scheme), het uitvoerverbod uit Noord-Ierland voor bepaald vlees en bepaalde rundvleesproducten werd versoepeld. Bij deze beschikking werd met name het verbod ingetrokken op de verzending naar andere lidstaten en de uitvoer naar derde landen van ontbeend rundvlees en vleesproducten van runderen die in Noord-Ierland waren geboren en gehouden in gegarandeerd BSE-vrije beslagen, en aldaar waren geslacht in slachthuizen die uitsluitend voor het slachten van in aanmerking komende runderen werden gebruikt. Het vlees moest worden ontbeend in uitsnijderijen en opgeslagen in koelkamers in Noord-Ierland, die uitsluitend voor producten van deze slachthuizen werden gebruikt. Daarna bepaalde de Commissie bij beschikking 98/351 van 29 mei 1998 (PB L 157, blz. 110) dat op 1 juni 1998 met de verzendingen vanuit Noord-Ierland mocht worden begonnen.

- 20 Op 25 november 1998 stelde de Commissie beschikking 98/692/EG met betrekking tot bepaalde spoedmaatregelen ter bescherming tegen BSE (PB L 328, blz. 28) vast, waarbij beschikking 98/256 werd gewijzigd en het uitvoerverbod uit het Verenigd Koninkrijk voor bepaalde producten op basis van het beginsel van toestemming voor verzending in het kader van een aan een datum gerelateerde uitvoerregeling (Date-Based Export Scheme, of DBES) werd versoepeld. Het betrof met name de volgende producten: vers vlees, gehakt vlees en vleesbereidingen, vleesproducten, alsmede voeder bestemd voor als huisdier gehouden carnivoren, — alle afkomstig van runderen die in het Verenigd Koninkrijk waren geboren en gehouden en aldaar geslacht in slachthuizen die niet werden gebruikt voor het slachten van niet in

aanmerking komende runderen. Een rund kwam voor DBES in aanmerking wanneer het in het Verenigd Koninkrijk was geboren en gehouden, en wanneer bij het slachten aan een aantal voorwaarden was voldaan — te weten, het dier moest kunnen worden geïdentificeerd, zodat kon worden bepaald van welk moederdier en uit welk beslag het afkomstig was; het dier moest ouder zijn dan zes doch jonger dan 30 maanden; de moederkoe moest nog gedurende ten minste zes maanden na de geboorte ervan hebben geleefd en bij haar mocht geen BSE-besmetting zijn vastgesteld of worden vermoed. Wanneer een voor slachting aangeboden dier niet aan deze eisen voldeed, diende het automatisch te worden afgewezen, en indien de verzending reeds was geschied, moest de bevoegde autoriteit van de plaats van bestemming daarvan in kennis worden gesteld. Voorts moesten in aanmerking komende dieren worden geslacht in slachthuizen die niet werden gebruikt voor het slachten van niet in aanmerking komende runderen. De datum waarop met de verzending van deze producten mocht worden begonnen, werd bij beschikking 1999/514/EG van de Commissie van 23 juli 1999 (PB L 195, blz. 42) vastgesteld op 1 augustus 1999.

- 21 Bij beschikking 2000/418 werd ten slotte het gebruik van GRM geregeld, waarbij werd bepaald welk materiaal van runderen, schapen en geiten na 1 oktober 2000 diende te worden verwijderd en vernietigd volgens een specifiek procédé dat moest garanderen dat BSE niet werd overgedragen. Ook verbood deze beschikking in bepaalde gevallen het gebruik van de schedel en de wervelkolom van deze dieren, alsook dat van bepaalde slachtmethoden.

.

- 22 Tussen november en december 2000 deden zich in verschillende lidstaten opnieuw tal van BSE-gevallen voor. Op 22 november 2000 werd het eerste geval van gekkekoeienziekte in Spanje vastgesteld. In november 2001 waren in Spanje al 73 gevallen van BSE vastgesteld.

- 23 Op 4 december 2000 stelde de Raad beschikking 2000/766/EG betreffende bepaalde beschermingsmaatregelen ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën en het vervoederen van dierlijke eiwitten (PB L 306, blz. 32) vast. Deze beschikking trad op 1 januari 2001 in werking en verplichtte de lidstaten een verbod op te leggen op het vervoederen van verwerkte dierlijke eiwitten aan landbouw-

huisdieren die werden gehouden, vetgemest of gefokt voor de productie van voedingsmiddelen. Verder dienden de lidstaten het op de markt brengen, het verhandelen, en het importeren uit en exporteren naar derde landen van dierlijke eiwitten bestemd als voeder voor landbouwhuisdieren te verbieden, en dienden zij er zorg voor te dragen dat deze eiwitten werden verwijderd van de markt, uit de distributiekanaal en uit opslag bij landbouwbedrijven.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 24 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 7 december 2001, hebben verzoekers het onderhavige beroep ingesteld.
- 25 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 27 februari 2002, heeft de Commissie op grond van artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Bij beschikking van het Gerecht (Vijfde kamer) van 27 juni 2002 is de exceptie van niet-ontvankelijkheid bij het onderzoek van de zaak ten gronde gevoegd.
- 26 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Eerste kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Als maatregel tot organisatie van de procesgang heeft het Gerecht de Raad en de Commissie een aantal vragen gesteld. De verwerende partijen hebben deze vragen binnen de gestelde termijn beantwoord.
- 27 De partijen hebben ter openbare terechtzitting van 15 februari 2006 pleidooi gehouden en op de vragen van het Gerecht geantwoord.

28 Verzoekers concluderen dat het het Gerecht behage:

- het beroep ontvankelijk te verklaren;

- vast te stellen dat de Raad en de Commissie onrechtmatig hebben gehandeld en bijgevolg op grond van artikel 288 EG aansprakelijk zijn voor de verspreiding van BSE op het grondgebied van de Europese Unie, en derhalve voor de in het verzoekschrift aangevoerde schade;

- de Raad en de Commissie hoofdelijk te veroordelen tot vergoeding van de door verzoekers geleden vermogensschade, die op 19 438 372,69 EUR wordt geraamd, alsmede van de geleden morele schade, die wordt geraamd op 15 % van vornoemd bedrag, te weten 2 915 755,80 EUR;

- de Raad en de Commissie te verwijzen in de kosten.

29 De Raad en de Commissie concluderen dat het het Gerecht behage:

- het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

- het beroep hoe dan ook ongegrond te verklaren;

- verzoekers te verwijzen in de kosten.

Ontvankelijkheid

- 30 De Raad en de Commissie — de verwerende partijen — voeren drie middelen van niet-ontvankelijkheid aan: 1) het verzoekschrift voldoet niet aan de vereisten van artikel 44, lid 1, sub a, en artikel 44, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering, wegens vormgebreken inzake de identificatie van verzoekers; 2) het verzoekschrift voldoet niet aan de vereisten van artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering, omdat de wezenlijke elementen feitelijk of rechtens waarop het beroep berust niet zijn gespecificeerd; 3) de Unió de Pagesos en de COAG hebben geen procesbelang.

Eerste middel van niet-ontvankelijkheid: vormgebreken inzake de identificatie van verzoekers

/

Argumenten van partijen

- 31 In de eerste plaats merkt de Commissie op dat het verzoekschrift de woonplaats van verzoekers niet vermeldt. Overeenkomstig artikel 44, lid 1, sub a, en artikel 44, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering vormt dit verzuim evenwel een schending van de wezenlijke vormvoorschriften, en kan het niet worden hersteld.
- 32 Verzoekers brengen daartegen in dat hun woonplaats wordt vermeld op de berekeningsbladen die als afzonderlijke bijlage bij het verzoekschrift zijn gevoegd. De opgave van de woonplaats is volgens hen hoe dan ook geen wezenlijke voorwaarde waarvan de niet-naleving tot de niet-ontvankelijkheid van het beroep kan leiden, zodat het verzuim deze te vermelden, kan worden hersteld.

- 33 In de tweede plaats stellen de verwerende partijen dat het verzoekschrift de rechtspersonen onder de verzoekers niet naar behoren identificeert. Meer in het bijzonder hebben, in strijd met artikel 44, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering, bepaalde van de verzoekende rechtspersonen hun statuten niet bijgevoegd, terwijl andere niet het bewijs hebben geleverd dat de volmacht van hun advocaat op regelmatige wijze door een daartoe gerechtigd vertegenwoordiger is verstrekt. Ten slotte wijst de Raad erop dat sommige verzoekers geen volmacht hebben gegeven aan de advocaten die het verzoekschrift hebben opgesteld.
- 34 Verzoekers merken op dat, overeenkomstig artikel 44, lid 5, sub a, van het Reglement voor de procesvoering, de overlegging van de statuten van rechtspersonen slechts een van de mogelijke bewijsmiddelen van hun bestaan rechtens is, en dat ook andere bewijsmiddelen zijn toegestaan. De bij het verzoekschrift gevoegde originele facturen, waarop de identiteit, het fiscale identificatienummer en de woonplaats van elke verzoeker worden vermeld, tonen het bestaan van de betrokken rechtspersonen evenwel afdoende aan. Verzoekers hebben hoe dan ook tezamen met hun opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid de eensluidende afschriften van de oprichtingsakten en van de statuten van deze rechtspersonen overgelegd. Wat het argument betreft dat voor bepaalde vennootschappen een op regelmatige wijze verstrekte volmacht zou ontbreken, stellen verzoekers dat in een aantal gevallen het bewijs, dat de ondertekenaars van de volmacht gerechtigd waren om deze te verstrekken, zich in het dossier bevindt, omdat dit blijkt uit de overgelegde oprichtingsakten en -overeenkomsten van de vennootschappen. Voor de overige vennootschappen hebben verzoekers de aan de advocaten gegeven volmacht die op regelmatige wijze door een daartoe gerechtigd vertegenwoordiger werd verstrekt, tijdens de schriftelijke behandeling overgelegd.
- 35 In de derde plaats betoogt de Commissie dat zij niet kan nagaan wat het maatschappelijk doel van bepaalde van de verzoekende rechtspersonen is omdat hun statuten ontbreken. Volgens haar vertonen de namen van sommige verzoekende rechtspersonen hoe dan ook geen enkel voor de hand liggend verband met veehouderijactiviteiten. Vennootschappen die niet actief zijn in de productie of de verkoop van rundvlees hebben in de onderhavige zaak evenwel geen procesbelang.

- 36 Verzoekers betogen dat het Reglement voor de procesvoering niet verplicht tot opgave van het maatschappelijk doel van een verzoekende partij. Uit de statuten van de verzoekende rechtspersonen blijkt hoe dan ook onbetwistbaar dat zij alle een met de landbouw verbandhoudende activiteit uitoefenen, zodat zij in casu wel degelijk een procesbelang hebben.

Beoordeling door het Gerecht

- 37 Wat in de eerste plaats de grief betreft, dat de woonplaats van verzoekers niet is vermeld, zij opgemerkt dat volgens artikel 44, lid 1, sub a, van het Reglement voor de procesvoering het verzoekschrift de naam en de woonplaats van de verzoekende partijen moet bevatten. In casu wordt de woonplaats van verzoekers weliswaar niet in het verzoekschrift zelf vermeld, maar wel in de documenten in bijlage daarbij. Verder zij erop gewezen dat verzoekers, in bijlage bij hun opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid, een lijst van hun woonplaatsen hebben gevoegd. Deze grief moet bijgevolg worden afgewezen.
- 38 Wat in de tweede plaats de grief betreft, ontleend aan het ontbreken van de statuten van de verzoekende vennootschappen, de op onregelmatige wijze verstrekte volmachten, en het ontbreken van de volmachten van de advocaten, zij erop gewezen dat volgens artikel 44, lid 5, sub a en b, van het Reglement voor de procesvoering de verzoekende partij, wanneer deze een privaatrechtelijke rechtspersoon is, aan haar verzoekschrift moet toevoegen, enerzijds, haar statuten, of een recent uittreksel uit het handelsregister dan wel uit het verenigingenregister, of enig ander bewijs van haar bestaan rechtens, en anderzijds, het bewijs dat de aan de advocaat gegeven volmacht op regelmatige wijze werd verstrekt door een daartoe gerechtigd vertegenwoordiger. Artikel 44, lid 6, bepaalt evenwel dat, indien het verzoekschrift niet beantwoordt aan de hierboven genoemde voorwaarden, de verzoekende partij de verzuimen daarin daarna kan herstellen door de ontbrekende stukken over te leggen. Het Gerecht stelt vast dat verzoekers in casu in de loop van de procedure de machtigingen, statuten en volmachten hebben overgelegd die aanvankelijk niet bij hun verzoekschrift waren gevoegd. Deze grief moet dus worden afgewezen.

- 39 Wat in de derde plaats de grief betreft, dat bepaalde rechtspersonen hun maatschappelijk doel niet hebben opgegeven, en dat de naam van sommige onder hen geen voor de hand liggend verband met de productie en de verkoop van rundvlees vertoont, zij opgemerkt dat artikel 44, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering van rechtspersonen enkel het bewijs van hun bestaan rechtens verlangt. In het kader van een beroep tot schadevergoeding hangt het procesbelang van een rechtspersoon minder af van de statutaire bepalingen over zijn maatschappelijk doel dan van de daadwerkelijke activiteiten van de betrokken entiteit, alsmede meer in het bijzonder van de schade die hij als gevolg van deze activiteiten stelt te hebben geleden. In het onderhavige geval hebben verzoekers ter rechtvaardiging van de aard en de omvang van de door ieder van hen individueel geleden schade evenwel facturen betreffende hun activiteiten op het gebied van de rundveehouderij overgelegd. Het is dus bewezen dat de verzoekende rechtspersonen in deze sector actief waren. Bijgevolg moet ook deze grief worden afgewezen.
- 40 Gelet op het voorgaande, dient dit middel van niet-ontvankelijkheid te worden afgewezen.

Tweede middel van niet-ontvankelijkheid: de wezenlijke elementen feitelijk of rechtens waarop het beroep berust zijn niet gespecificeerd

Argumenten van partijen

- 41 De Commissie brengt in herinnering dat, volgens artikel 21 van het Statuut van het Hof van Justitie en artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering het verzoekschrift het „voorwerp van het geschil” en een „summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen” moet bevatten. Een verzoekschrift strekkende tot vergoeding van de door een gemeenschapsinstelling veroorzaakte schade waarin geen enkel element is meegedeeld betreffende de aard van de gestelde schade en de wijze waarop de eventueel geleden schade terug te voeren zou zijn op de aan de verwerende instelling verweten handelwijze, voldoet volgens de Commissie niet aan deze eisen (beschikking van het Gerecht van 21 november 1996, Syndicat des producteurs de viande bovine e.a./Commissie, T-53/96, Jurispr. blz. II-1579, punt 23).

- 42 In casu wordt volgens de Commissie in het verzoekschrift evenwel niet met de vereiste duidelijkheid uiteengezet welke — volgens verzoekers — onrechtmatige handelingen de verwerende instellingen hebben gesteld, en evenmin aangegeven waarom deze handelingen onrechtmatig zijn. Het verzoekschrift preciseert ook niet uit welke gemeenschapsbepalingen de verplichting tot handelen van de instellingen voortvloeit, die volgens verzoekers is geschonden. Eigenlijk weten de verwerende partijen niet welke onrechtmatige handelingen of verzuimen hun juist worden verweten, zodat zij hun verweer niet naar behoren kunnen voorbereiden. Ook het causaal verband tussen de gesteld onrechtmatige gedraging en de aangevoerde schade is volgens de Commissie niet afdoende gepreciseerd. In het verzoekschrift wordt namelijk niet nader aangegeven welke communautaire maatregelen het ontstaan van BSE in Spanje hebben uitgelokt, via het in de handel brengen van welke producten of stoffen het uitbreken van de ziekte is veroorzaakt, noch wat het verband is tussen de verkoop van deze producten en de communautaire regeling op grond waarvan de invoer of het in de handel brengen daarvan is toegestaan.
- 43 Verzoekers stellen dat het verzoekschrift de vaststelling mogelijk maakt van het voorwerp van het geding en van de middelen, alsmede van de elementen feitelijk of rechtens waarop het beroep berust. Zo bevat het verzoekschrift volgens hen een overzicht van de aan de instellingen verweten handelingen en verzuimen waardoor de veehouders schade zouden hebben geleden. Ook wordt door de overgelegde facturen naar behoren bewezen dat de veehouders werkelijk schade hebben geleden.

Beoordeling door het Gerecht

- 44 Volgens artikel 21 van het Statuut van het Hof en artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering, moet elk verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen bevatten. Om de rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling te waarborgen, wordt voor de ontvankelijkheid van een beroep verlangd, dat de wezenlijke elementen, feitelijk en rechtens, waarop het beroep is gebaseerd, op zijn minst summier, maar coherent en begrijpelijk zijn weergegeven in de tekst van het verzoekschrift zelf (beschikkingen Gerecht van 29 november 1993, Koelman/Commissie, T-56/92, Jurispr. blz. II-1267, punt 21, en 14 mei 1998, Goldstein/Commissie, T-262/97, Jurispr. blz. II-2175,

punt 21). Blijkens vaste rechtspraak moet een beroep tot vergoeding van de door een gemeenschapsinstelling veroorzaakte schade, om aan deze vereisten te voldoen, bevatten: de gegevens die het mogelijk maken te bepalen welke gedraging de verzoekende partij aan de instelling verwijt, de redenen waarom de verzoekende partij meent dat er tussen die gedraging en de gestelde schade een oorzakelijk verband bestaat, en de aard en de omvang van die schade (arrest Gerecht van 18 september 1996, *Asia Motor France e.a./Commissie*, T-387/94, Jurispr. blz. II-961, punt 107, en beschikking *Syndicat des producteurs de viande bovine e.a./Commissie*, reeds aangehaald, punt 22).

45 In het onderhavige geval voldoet het verzoekschrift evenwel aan de voornoemde vereisten. Ten eerste vermeldt het immers welke handelingen en verzuimen aan de verwerende instellingen worden verweten, alsmede welke bepalingen en beginselen zij zouden hebben geschonden. Ten tweede preciseert het verzoekschrift de aard en de omvang van de schade die verzoekers zouden hebben geleden, en kwantificeert het deze schade voor ieder van hen. Ten slotte zetten verzoekers uiteen waarom er volgens hen een causaal verband bestaat tussen de aan de Raad en de Commissie verweten gedragingen en de schade die zij stellen te hebben geleden.

46 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat in het onderhavige geval aan de voorwaarden van artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering is voldaan.

47 Dit middel van niet-ontvankelijkheid moet derhalve worden afgewezen.

Derde middel van niet-ontvankelijkheid: de Unió de pagesos en de COAG hebben geen procesbelang

48 De Raad betwist de procedurele positie van de Unió de Pagesos en de COAG, die erin bestaat verzoekers te „ondersteunen”. Overeenkomstig het Reglement voor de

procesvoering is de enige weg voor een persoon of een vereniging om de conclusies van de verzoekende partijen te ondersteunen, die van het verzoek om toelating tot interventie. Deze twee beroepsorganisaties hebben volgens de Raad evenwel niet een dergelijk verzoek ingediend. De Commissie verklaart niet te weten in hoeverre de Unió de Pagesos en de COAG in de onderhavige procedure willen interveniëren. Zij betwist hoe dan ook het procesbelang van deze twee beroepsorganisaties, voor zover zij niet hebben aangetoond dat zij namens hun leden handelen.

- 49 Verzoekers betogen dat het procesbelang van de Unió de Pagesos en de COAG voortvloeit uit de door deze organisaties geleden schade, die de som is van alle schade die hun leden hebben geleden en de morele schade die deze organisaties zelf hebben geleden. De Unió de Pagesos en de COAG willen geen geldelijke, maar een morele schadevergoeding verkrijgen, meer in het bijzonder bestaande in de vaststelling dat de gemeenschapsinstellingen ontoereikende maatregelen tot beheer van de BSE-crisis hebben genomen. Hun optreden in rechte strekt volgens verzoekers enkel tot ondersteuning van hun leden.
- 50 Ter terechtzitting hebben de Unió de Pagesos en de COAG gepreciseerd dat zij aan de onderhavige procedure wilden deelnemen als interveniërende partijen. Het Gerecht brengt in herinnering dat, overeenkomstig de artikelen 115 en 116 van het Reglement voor de procesvoering, juncto artikel 40 van het Statuut van het Hof, elke persoon of vereniging die in een aan het Gerecht voorgelegd geschil wil tussenkomen, bij afzonderlijke akte een verzoek om toelating tot interventie moet indienen.
- 51 In deze zaak hebben de Unió de Pagesos en de COAG niet aan voornoemde formaliteit voldaan. Het Gerecht kan hen voor de onderhavige procedure bijgevolg niet als interveniërende partijen erkennen.
- 52 Het Gerecht merkt verder op dat een beroepsvereniging slechts gerechtigd is een beroep krachtens artikel 288 EG in te stellen, wanneer zij een eigen procesbelang

heeft, onderscheiden van dat van haar leden, dan wel wanneer haar door anderen een recht op schadevergoeding is gecedeerd (arrest Gerecht van 30 september 1998, Coldiretti e.a./Raad en Commissie, T-149/96, Jurispr. blz. II-3841, punt 57; zie ook in die zin, arrest Gerecht van 13 december 1995, Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commissie, T-481/93 en T-484/93, Jurispr. blz. II-2941, punten 76 en 77).

- 53 In casu beroepen de Unió de Pagesos en de COAG zich niet op gecedeerde rechten of op een uitdrukkelijke lastgeving op grond waarvan zij bevoegd zijn vergoeding te vorderen van de schade die hun leden hebben geleden. Voorts preciseren deze organisaties dat zij geen geldelijke vergoeding op het oog hebben, maar dat hun schade bestaat uit de som van alle door hun leden geleden schade en de door henzelf geleden morele schade. De morele schade die deze organisaties zouden hebben geleden, wordt evenwel geenszins gestaafd.
- 54 Hieruit volgt dat de Unió de Pagesos en de COAG in casu geen procesbelang hebben aangetoond.
- 55 Het beroep moet derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard, wat deze twee landbouworganisaties betreft.

Ten gronde

Argumenten van partijen

- 56 Verzoekers betogen dat in casu is voldaan aan de voorwaarden voor het recht op schadevergoeding op grond van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de

gemeenschapsinstellingen uit hoofde van artikel 288 EG, te weten bestaan van een aan een gemeenschapsinstelling toerekenbare onrechtmatige handeling of onrechtmatige gedraging, werkelijke schade, en een causaal verband tussen de onrechtmatige handeling en de aangevoerde schade. Verzoekers stellen dat de Raad en de Commissie tussen 1990 en 2000 ontoereikende, onjuiste, ongeschikte en laattijdige voorschriften en maatregelen hebben vastgesteld om aan BSE het hoofd te bieden, zodat deze instellingen aansprakelijk zijn voor de verspreiding van deze ziekte in een aantal lidstaten, waaronder Spanje, waardoor verzoekers bijzonder veel schade hebben geleden, met name doordat in dit land de consumptie van rundvlees sterk is afgenomen en de prijs ervan is gedaald.

- 57 De verwerende partijen stellen dat zij zich in het kader van BSE nooit onrechtmatig hebben gedragen en dat er tussen hun gedraging en de aangevoerde schade in geen geval een causaal verband bestaat.

1. Bestaan van een onrechtmatige gedraging van de Raad en de Commissie

- 58 Verzoekers stellen dat de verwerende instellingen de gemeenschapsregeling voor de bescherming van de gezondheid van mens en dier, alsmede het beginsel van behoorlijk bestuur en het vertrouwens- en het voorzorgsbeginsel hebben geschonden, die ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregels zijn. Zij merken op dat de verzuimen van deze instellingen tot de aansprakelijkheid van de Gemeenschap kunnen leiden, wanneer zij een uit een gemeenschapsbepaling voortvloeiende wettelijke verplichting tot handelen niet zijn nagekomen (arrest Gerecht van 6 juli 1995, Odigitria/Raad en Commissie, T-572/93, Jurispr. blz. II-2025, punt 35).

- 59 De verwerende partijen wijzen erop dat de onrechtmatige gedraging die verzoekers hun verwijten verband houdt met hun normatieve activiteiten, op welk gebied de

Gemeenschap slechts uitzonderlijk aansprakelijk kan worden gesteld (arrest Hof van 4 oktober 1979, Ireks-Arkady/Raad en Commissie, 238/78, Jurispr. blz. 2955, punt 9), namelijk bij schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel (arrest Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 81). Wanneer zij voor de vaststelling van een normatieve handeling over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken, is voor de aansprakelijkstelling van de Gemeenschap bovendien vereist, dat de schending gekwalificeerd is, dat wil zeggen dat het een klaarblijkelijke en ernstige schending is (arrest Hof van 25 mei 1978, HNL e.a./Raad en Commissie, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 en 40/77, Jurispr. blz. 1209, punt 6). Bijgevolg is vereist dat de betrokken instelling de grenzen van haar bevoegdheid in ernstige mate heeft overschreden (arrest Hof van 15 september 1982, Kind/EEG, 106/81, Jurispr. blz. 2885, punt 12). Het bewijs van een dergelijke onrechtmatigheid moet door de verzoekende partijen worden geleverd (arrest Hof van 15 september 1994, KYDEP/Raad en Commissie, C-146/91, Jurispr. blz. I-4199, punten 43 en 44). De Raad en de Commissie stellen evenwel dat zij in het kader van de strijd tegen BSE geen onregelmatigheden hebben begaan.

— Schending van de gemeenschapsregeling inzake de bescherming van de gezondheid van mens en dier

- ⁶⁰ Verzoekers betogen dat de Raad en de Commissie ten tijde van het ontstaan van BSE over een toereikende rechtsgrondslag beschikten om de rechtsinstrumenten vast te stellen die nodig waren om de verspreiding van de ziekte te voorkomen. Zij noemen om te beginnen de bevoegdheden inzake de bescherming van de diergezondheid die zijn neergelegd in de artikelen 32 EG en volgende betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en de verordeningen tot instelling van de GMO voor de sectoren varkens- en rundvlees. Verzoekers vermelden ook artikel 100 EG-Verdrag (thans artikel 94 EG), dat een algemene rechtsgrondslag vormt voor de vaststelling van de richtlijnen ten behoeve van de goede werking van de gemeenschappelijke markt. Verder legt richtlijn 89/662 volgens hen de Commissie een verplichting op om toezicht te houden op de door de nationale autoriteiten uitgevoerde controleprogramma's, alsmede om ter plaatse inspecties te verrichten teneinde zich van de efficiëntie van deze controles te verzekeren. Verzoekers beroepen zich verder de op communautaire bevoegdheden op het gebied van de volksgezondheid, die uitdruk-

kelijk zijn erkend in het Verdrag van Maastricht en uitgebreid door het Verdrag van Amsterdam (artikel 152 EG). De bescherming van de volksgezondheid vormt een dwingend openbaar belang, waaraan een groter gewicht moet worden toegekend dan aan economische overwegingen (beschikking Hof van 12 juli 1996, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-180/96 R, Jurispr. blz. I-3903, punten 91-93, en arrest Hof van 17 juli 1997, Affish, C-183/95, Jurispr. blz. I-4315, punten 43 en 57).

- 61 Verzoekers stellen dat de Commissie en de Raad de gemeenschapsregeling inzake de gezondheid van mens en dier hebben geschonden. Tot staving van dit standpunt beroepen zij zich op het verslag van de enquêtemissie, waarin het Parlement heeft vastgesteld dat de Raad en de Commissie in de BSE-crisis aansprakelijkheid treft. Meer in het bijzonder ten aanzien van de Commissie, bevat dit verslag volgens verzoekers de volgende verwijten: staking van de veterinaire inspectiebezoeken in het Verenigd Koninkrijk tussen 1990 en 1994; ontbreken van coördinatie tussen de verschillende bevoegde directoraten-generaal; ondoorzichtige werking van het WVC, aangezien de BSE-subgroep daarvan bijna altijd door een lid van Britse nationaliteit werd voorgezeten en uit tal van wetenschappers van deze nationaliteit bestond; het niet-garanderen van een juiste uitvoering van de veterinaire controles en niet-naleving van de in richtlijn 89/662 neergelegde verplichtingen, alsmede ondoeltreffendheid van de regeling betreffende vlees- en beendermeel, die bovendien te laat is vastgesteld. Verzoekers preciseren dat het beroep tegen de Raad én de Commissie is gericht omdat de bevoegdheden die moesten worden uitgeoefend om aan de BSE-crisis het hoofd te bieden, gedeelde bevoegdheden van deze twee instellingen waren. De Raad wordt meer in het bijzonder verweten dat hij artikel 152, lid 4, sub b en c, EG, en de bepalingen van richtlijn 89/662 niet heeft toegepast, en dat hij beschikking 98/256 heeft vastgesteld, waarbij het aan het Verenigd Koninkrijk opgelegde embargo wordt opgeheven. De Commissie wordt inzonderheid verweten, dat zij de uitvoerings-, toezichts-, en controlebevoegdheden als bedoeld in de richtlijnen 89/662 en 90/425 niet heeft uitgeoefend.

- 62 De verwerende partijen betogen dat zij steeds strikt legaal en resoluut hebben gehandeld, binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheden, en dat zij hun optreden hebben afgestemd op de beschikbare wetenschappelijke kennis over de epizoötie en de gevolgen daarvan voor de gezondheid van mens en dier. Zij merken op dat zij zowel op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, als met

betrekking tot de toepassing van artikel 152 EG over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken. Meer in het bijzonder met betrekking tot de strijd tegen BSE is volgens hen in de rechtspraak erkend dat de instellingen over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikken voor de vaststelling van vrijwaringsmaatregelen (arresten Hof van 5 mei 1998, *National Farmers' Union e.a.*, C-157/96, Jurispr. blz. I-2211, punten 61 en volgende, en Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-180/96, Jurispr. blz. I-2265, punt 37).

- 63 De verwerende partijen betogen verder dat hun „verzuimen” slechts tot de aansprakelijkheid van de Gemeenschap kunnen leiden, voor zover zij een uit een gemeenschapsbepaling voortvloeiende wettelijke verplichting tot handelen niet zijn nagekomen (arrest Gerecht van 6 december 2001, *Area Cova e.a./Raad en Commissie*, T-196/99, Jurispr. blz. II-3597, punt 84). Artikel 152, lid 4, sub b en c, EG, stelt volgens hen evenwel enkel de doelstellingen van de Gemeenschap inzake volksgezondheid vast, zonder hun een wettelijke verplichting tot handelen op te leggen. Voorts leggen de richtlijnen 89/662 en 90/425 de verantwoordelijkheid voor de controle op de veterinairerechtelijke maatregelen en de inspectie van dierproducten in de eerste plaats bij de lidstaten (beschikking Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, punten 53 en 54), terwijl zij aan de Commissie slechts supervisiebevoegdheden toekennen. De verantwoordelijkheid voor het daadwerkelijke toezicht op de toepassing van de communautaire wetgeving berust volgens hen namelijk bij de lidstaten, terwijl de rol van de Commissie er hoofdzakelijk in bestaat, te verifiëren of de nationale autoriteiten deze verplichting nakomen, zoals in het geconsolideerd eindverslag aan de Tijdelijke commissie follow-up BSE-aanbevelingen van het Europees Parlement van 20 oktober 1997 [COM(97) 509 def., blz. 5] is benadrukt.
- 64 Verzoekers preciseren hun kritiek op het gedrag van de instellingen, waarbij zij drie grote periodes onderscheiden. De eerste periode loopt vanaf het ogenblik waarop BSE is ontdekt — halverwege de jaren tachtig — tot in 1994, wanneer de Commissie met een verbod op het gebruik van diermeel voor het eerst de oorzaken van de ziekte zou hebben bestreden. Deze fase werd volgens verzoekers gekenmerkt door het onrechtmatig stilzitten van de gemeenschapsinstellingen, zowel op wetgevend niveau als op het niveau van hun verplichtingen van toezicht en controle. De tweede periode betreft de jaren 1994-1998, en wordt gekenmerkt door ontoereikende, te late, en incoherente maatregelen van de Commissie en de Raad om de ziekte uit te roeien, daar deze instellingen volgens verzoekers dikwijls tegenstrijdige maatregelen

hebben vastgesteld die voorbijgingen aan de beschikbare wetenschappelijke adviezen. De derde periode omvat de jaren 1998-2000 en wordt gekenmerkt door een passief gedrag van de instellingen en een versoepeling van de controles en de inspecties, waardoor er in november 2000 massaal nieuwe gevallen zijn kunnen uitbreken.

65 Meer in het bijzonder stellen verzoekers dat, hoewel de Commissie er sinds 1989 mee bekend was dat er in het Verenigd Koninkrijk tal van BSE-haarden waren, en dat er een ernstig gevaar voor overdracht van deze ziekte bestond, de gemeenschapsinstellingen gedurende verschillende jaren niet de maatregelen hebben genomen die nodig waren om de verspreiding ervan tegen te gaan. Zo lag volgens verzoekers de communautaire wetgevingsactiviteit inzake BSE tussen 1990 en 1994 nagenoeg stil, daar de Raad over deze ziekte geen enkele keer heeft overlegd. Verzoekers verwijten de Commissie ook dat zij de wettelijk op haar rustende toezichtsbevoegdheden niet heeft uitgeoefend, en meer in het bijzonder dat zij niet de vrijwarings- en controlemaatregelen als bedoeld in de richtlijnen 89/662 en 90/425 heeft genomen. Zoals uit het verslag van de enquêtemissie blijkt, heeft de Commissie gedurende deze periode zelfs haar veterinaire inspectiebezoeken aan het Verenigd Koninkrijk gestaakt. Ten slotte stellen verzoekers dat verschillende in 1990 opgestelde interne nota's van de Commissie aantonen dat in die periode enkel een beleid gericht op desinformatie werd gesuggereerd.

66 De Commissie betoogt dat de gemeenschapsinstellingen geen gebrek aan oplettendheid noch niet-nakoming van de wettelijke verplichtingen tot handelen die op hen zouden rusten, kan worden verweten. Zij herinnert eraan dat de wettigheid van een besluit moet worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de rechtstoestand die bestonden op de datum waarop het besluit is genomen (arrest Hof van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie, 15/76 en 16/76, Jurispr. blz. 321, punt 7). Bijgevolg moet de gepastheid van de vastgestelde maatregelen worden getoetst aan de wetenschappelijke kennis die beschikbaar was op het ogenblik dat deze maatregelen zijn genomen. Sinds de bekendmaking in februari 1989 van het „verslag Southwood”, dat melding maakt van de eerste BSE-gevallen in het Verenigd Koninkrijk, hebben de gemeenschapsinstellingen het WVC en de wetenschappelijke wereld evenwel verzocht om hun mening te geven over verschillende, met de ziekte samenhangende problemen, en hebben zij het onderzoek op dit gebied gefinancierd.

De wetenschappers zouden echter lang hebben geloofd dat overdracht van de ziekte op de mens veeleer onwaarschijnlijk was. Volgens de Commissie zijn het de gegevens in het communiqué van het SEAC van 20 maart 1996 die de vaststelling van de urgentiemaatregelen van beschikking 96/239 noodzakelijk hebben gemaakt.

67 De Commissie merkt op dat zij zich, zolang de mogelijke overdracht van BSE op de mens een loutere wetenschappelijke hypothese was, op het standpunt heeft gesteld dat de belangen van de ondernemers van de sector en die van de consumenten op passende wijze werden verzoend door het uitvoerverbod uit het Verenigd Koninkrijk voor levende runderen van meer dan zes maanden oud en een hele reeks producten waardoor de ziekte kon worden overgedragen. Verder stelt de Commissie dat zij onder bepaalde voorwaarden weliswaar inspecties kon verrichten, doch daar niet toe was gehouden. Hoe dan ook heeft volgens haar sinds 1990 een groot aantal inspectiebezoeken in het Verenigd Koninkrijk plaatsgevonden.

68 Verzoekers kritiseren meer in het bijzonder de verdraging waarmee de gemeenschapsinstellingen het gebruik van vlees- en beendermeel in het voeder van landbouwhuisdieren hebben verboden, daar dergelijk meel volgens hen de belangrijkste ziekteoverbrenger was. Zij wijzen erop dat het Verenigd Koninkrijk in 1989 het gebruik van dit meel in diervoeder heeft verboden, zonder evenwel de productie of de export ervan te verbieden. Zo is volgens verzoekers de verkoop van Brits meel aan andere lidstaten gestegen van 12 500 ton in 1988 naar 25 000 ton in 1989. De Commissie zou het gebruik van eiwitten van zoogdieren in het voeder van herkauwers echter pas in juli 1994 bij beschikking 94/381 hebben verboden. Deze verdraging verklaart volgens verzoekers waarom het aantal BSE-gevallen in het Verenigd Koninkrijk is afgenomen, maar in de andere lidstaten toegenomen. Verder heeft deze beschikking enkel het gebruik van van weefsels van zoogdieren afkomstige eiwitten verboden, en dit uitsluitend voor het voeder van herkauwers. Dit gedeeltelijk verbod op het gebruik van meel is volgens verzoekers daarna de oorzaak gebleken van kruisbesmettingen, en derhalve, van de verspreiding van de ziekte. Een absoluut verbod op het gebruik van dierlijke eiwitten in het voeder van landbouwhuisdieren is pas bij beschikking 2000/766 ingevoerd.

- 69 Verzoekers stellen verder vast dat het Parlement sinds 1993 heeft verzocht om toepassing van een bepaald systeem voor de verwerking van dierlijke afval van zoogdieren, met het oog op de inactivering van de BSE-agentia, maar dat tot de vaststelling van beschikking 96/449, die op 1 april 1997 in werking is getreden, in dit verband niets is ondernomen. Ten slotte verwijten verzoekers de gemeenschapsinstellingen dat zij te laat hebben ingespeeld op de aanbevelingen van de in het kader van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) in april 1996 bijeengeroepen groep van deskundigen, en op de conclusies van het WVC van oktober 1996 over de noodzaak om GRM uit alle voedselketens te verwijderen. De inwerkingtreding van het verbod op het gebruik van elke soort GRM, dat aanvankelijk bij beschikking 97/534 was ingevoerd, is volgens verzoekers door de Commissie en de Raad namelijk gedurende bijna drie jaar stelselmatig uitgesteld, zodat het pas op 1 oktober 2000, bij de vaststelling van beschikking 2000/418, is ingegaan.
- 70 De Commissie stelt dat verzoekers geen enkel wetenschappelijk verslag van vóór de vaststelling van de betrokken maatregelen hebben overgelegd dat aantoonde dat deze maatregelen ongeschikt of ontoereikend waren. Zij preciseert dat beschikking 94/381 is vastgesteld in overeenstemming met het advies van het permanent veterinair comité, en vermeldt daarbij dat eiwitten afkomstig van weefsels van herkauwers toen als de enige potentiële bron van BSE-agentia werden beschouwd, zodat het weren daarvan uit het voeder voor herkauwers het besmettingsgevaar tot een minimum beperkte. Zij stelt verder dat beschikking 94/474 de export uit het Verenigd Koninkrijk heeft verboden van niet volgens de nieuwe gemeenschapsregels geproduceerd vlees- en beendermeel dat eiwitten van herkauwers bevat. De Commissie erkent dat de toepassing van de regeling inzake de verwerking van vlees- en beendermeel in de lidstaten in het begin te wensen overliet, maar merkt daarbij op dat zij juist daarom in 1997 inbreukprocedures heeft ingeleid tegen tien lidstaten, waaronder Spanje.
- 71 Verzoekers wijzen er ook op dat de gemeenschapsinstellingen onsamenhangend en tegenstrijdig hebben gehandeld. Meer in het bijzonder is het bij beschikking 96/239 opgelegde embargo op runderen en vlees- en beendermeel uit het Verenigd Koninkrijk, dat volgens het Hof noodzakelijk, passend en niet-onevenredig was (beschikking Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald), onmiddellijk afgezwakt, daar afwijkingen werden toegestaan en veel minder strikte maatregelen in de plaats zijn gekomen. Zo is volgens verzoekers bij beschikking 96/362 het

verbod op de verzending van een aantal producten zoals sperma, gelatine, talg en talgproducten, opgeheven. Daarna heeft beschikking 98/256 op zeer subtiële wijze het uitvoerverbod voor runderproducten uit het Verenigd Koninkrijk afgeschaft door in de toepasselijke bepaling de uitdrukking „het Verenigd Koninkrijk verzendt niet vanaf zijn grondgebied” te vervangen door de wending „zorgt het Verenigd Koninkrijk ervoor dat vanaf zijn grondgebied geen verzending [...] plaatsvindt”, welke formule zeer vrijblijvend is. Zo heeft de Commissie volgens verzoekers de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de uitvoer van runderproducten in 1998 overgedragen aan het Verenigd Koninkrijk, hetgeen een „afstand van verantwoordelijkheden” vormt. Ten slotte is de vaststelling van beschikking 98/692 de laatste fase geweest in het proces van geleidelijke, voorwaardelijke opheffing van het embargo op het Verenigd Koninkrijk.

72 De Commissie stelt dat de vaststelling van beschikking 96/362 ten volle gerechtvaardigd was, meer in het bijzonder in het licht van de adviezen van het WVC van 9 en 18 april 1996. Wat beschikking 98/256 betreft, betogen de verwerende partijen dat deze maatregel het exportverbod op runderproducten uit het Verenigd Koninkrijk niet heeft opgeheven, maar enkel de uitvoer van bepaalde producten uit Noord-Ierland onder strikte voorwaarden heeft toegestaan. De door verzoekers genoemde redactionele wijziging is slechts een taalkundige verbetering, voor zover niet het Verenigd Koninkrijk „verzendt”, maar wel de daar gevestigde personen, zodat de draagwijdte van het verbod dezelfde blijft. De instanties belast met de uitvoering van deze beschikking en de inspectieverplichtingen van de Commissie zijn ook ongewijzigd gebleven. De Commissie stelt verder dat beschikking 96/239 een voorlopige vrijwaringsmaatregel was, waarvoor reeds een herziening was gepland. Ten slotte is de vraag of de opheffing van het embargo uit het oogpunt van de bescherming van de menselijke gezondheid passend was, reeds onderzocht door het Hof in het arrest van 13 december 2001, Commissie/Frankrijk (C-1/00, Jurispr. blz. I-9989), waarin het heeft geoordeeld dat de Franse Republiek, door niet de maatregelen vast te stellen die nodig waren om te voldoen aan de beschikkingen 98/256 en 1999/514, haar verplichtingen niet was nagekomen.

73 Verzoekers stellen vast dat door het stilzitten van de Raad en de Commissie BSE in november 2000 opnieuw massaal is kunnen uitbreken. Verzoekers preciseren in dit verband dat BSE zich heeft verspreid omdat in verschillende lidstaten (Spanje, Portugal, Frankrijk) dieren uit het Verenigd Koninkrijk afkomstig diermeel hadden gegeten. De gevolgen van de zware vertrouwenscrisis bij de consumenten, die in

november en december 2000 in verschillende lidstaten, waaronder Spanje, is ontstaan, zijn volgens verzoekers voor de Commissie en de Raad uiteindelijk aanleiding geweest om te reageren en passende maatregelen vast te stellen, zoals meer in het bijzonder beschikking 2000/766. Sinds de invoering, door het Verenigd Koninkrijk, van het verbod op het gebruik van vleesmeel in het voeder van herkauwers, zouden de Commissie en de Raad twaalf jaar hebben gewacht alvorens te reageren op de ernst van de crisis en de gevolgen daarvan.

- 74 De Commissie meent dat, gelet op het grote aantal specifieke bepalingen dat is vastgesteld, de instellingen niet kan worden verweten dat zij ten aanzien van de ziekte passief zijn gebleven. Door deze maatregelen kon de crisis in feite worden bedwongen en gemilderd.

— Schending van het beginsel van behoorlijk bestuur, het vertrouwens- en het voorzorgsbeginsel

- 75 In de eerste plaats betogen verzoekers dat de Commissie het beginsel van behoorlijk bestuur heeft geschonden. Door haar onverklaarbaar onzorgvuldig gedrag, is de Commissie namelijk haar toezichtsverplichting niet nagekomen, en door voorbij te gaan aan de belangen van de volksgezondheid ten voordele van de bescherming van de economische belangen van het Verenigd Koninkrijk, heeft zij niet voldaan aan haar plicht om de betrokken belangen op passende wijze tegen elkaar af te wegen. Het beginsel van behoorlijk bestuur verlangde volgens verzoekers meer in het bijzonder dat de gemeenschapsinstellingen rekening hielden met de gevolgen die de versoepeling van de eerder vastgestelde maatregelen om BSE onder controle te krijgen, voor de veehouderijsector kon hebben (zie in die zin arrest Gerecht van 19 maart 1997, Oliveira/Commissie, T-73/95, Jurispr. blz. II-381, punt 32), wat zij hebben nagelaten.

- 76 De verwerende partijen stellen dat het beginsel van behoorlijk bestuur in het onderhavige geval nauwgezet in acht is genomen. Wanneer de gemeenschaps-wetgever met het oog op de vaststelling van een regeling de toekomstige gevolgen

ervan dient te beoordelen en die gevolgen niet met zekerheid zijn te voorzien, kan zijn beoordeling slechts worden afgekeurd indien zij, gelet op de gegevens waarover de wetgever ten tijde van de vaststelling van de betrokken regeling beschikte, kennelijk onjuist is (arresten Hof van 21 februari 1990, Wuidart e.a., C-267/88–C-285/88, Jurispr. blz. I-435, punt 14, en 5 oktober 1994, Duitsland/Raad, C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punt 90). Volgens de verwerende partijen beperken verzoekers zich er in casu evenwel toe, in het algemeen uiteen te zetten dat zij het niet eens zijn met de door de gemeenschapsinstellingen gemaakte afweging van de betrokken belangen, zonder te bewijzen dat de relevante bepalingen, ten tijde van de vaststelling ervan, kennelijk onjuist waren (zie in die zin arrest KYDEP/Raad en Commissie, reeds aangehaald, punt 47).

- 77 In de tweede plaats stellen verzoekers dat de Commissie het vertrouwensbeginsel heeft geschonden door in 1998 het embargo op te heffen dat in 1996 op producten uit het Verenigd Koninkrijk was ingesteld. Volgens verzoekers heeft dit embargo in de veehouderijsector een gewettigd vertrouwen doen ontstaan dat het toezicht in dezelfde mate zou worden voortgezet. Hadden de marktdeelnemers twijfels gehad ten aanzien van de controle van de situatie door de gemeenschapsinstellingen, dan hadden zij immers een aantal specifieke preventieve maatregelen getroffen om te voorkomen dat zij rechtstreeks door de crisis werden getroffen.
- 78 De verwerende partijen brengen in herinnering dat de marktdeelnemers niet mogen vertrouwen op handhaving van een bestaande situatie die de gemeenschapsinstellingen in het kader van hun beoordelingsvrijheid kunnen wijzigen (arrest Hof van 14 februari 1990, Delacre e.a./Commissie, C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punt 33). Verder onderstelt het begrip gewettigd vertrouwen, dat door precieze toezeggingen van de communautaire administratie bij de betrokkene verwachtingen zijn gewekt (beschikking Gerecht van 11 maart 1996, Guérin automobiles/Commissie, T-195/95, Jurispr. blz. II-171, punt 20). Verzoekers hebben evenwel geen enkel bewijs geleverd dat de instellingen hun dergelijke toezeggingen zouden hebben gedaan, en in beschikking 96/239 wordt bovendien duidelijk aangegeven dat zij enkel tijdelijk en bij wijze van overgangsmaatregel gold. Volgens de verwerende partijen ligt het hoe dan ook voor de hand dat de instellingen niet konden garanderen dat de ziekte het Spaanse grondgebied niet zou bereiken, en op dat punt beslist geen precieze toezeggingen konden doen.

79 In de derde plaats stellen verzoekers dat de Commissie en de Raad zijn voorbijgegaan aan de vereisten van het voorzorgsbeginsel, met name omdat zij geen strengere controlemaatregelen hebben vastgesteld. In het onderhavige geval zouden namelijk pas in 2000 passende maatregelen zijn vastgesteld, hoewel de gevaren van BSE voor de diergezondheid reeds sinds het einde van de jaren tachtig, en voor de gezondheid van de mens reeds sinds 1996 wetenschappelijk waren bewezen. Ook al waren de Commissie en de Raad van mening dat het gevaar niet afdoende was aangetoond, toch hadden zij, na passende evaluatie van alle risico's, hoe dan ook veel strengere beschermingsmaatregelen moeten nemen, en hadden zij daarbij zelfs verder moeten gaan dan de beschikbare wetenschappelijke gegevens.

80 De verwerende partijen stellen dat zij bij hun beheer van de BSE-crisis het voorzorgsbeginsel niet hebben geschonden. Volgens hen moeten de op dit beginsel gebaseerde maatregelen in verhouding staan tot het gewenste beschermingsniveau — zonder dat daarbij evenwel „een nulrisico wordt nagestreefd” —, non-discriminatoir en coherent zijn, en berusten op een onderzoek van de potentiële voordelen en lasten van handelen dan wel nalaten. Het Hof en het Gerecht hebben uitspraak gedaan over de toepassing van dit beginsel in zaken betreffende de rechtsgeldigheid van beschikking 96/239, en hebben daarbij vastgesteld dat bij onzekerheid omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid de instellingen beschermende maatregelen kunnen nemen, zonder te moeten wachten totdat de realiteit en de ernst van deze risico's volledig zijn aangetoond (arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 99; arrest Gerecht van 16 juli 1998, Bergaderm en Goupil/Commissie, T-199/96, Jurispr. blz. II-2805, punt 66). Het voorzorgsbeginsel betekent evenwel niet dat de gemeenschapsinstellingen verplicht zijn elk wetenschappelijk advies te volgen zonder enige beoordelingsmarge. Volgens de verwerende partijen waren de voor het beheer van de BSE-crisis vastgestelde maatregelen, in overeenstemming met de door de gemeenschapsinstellingen verrichte beoordeling, altijd op de bestaande risico's afgestemd.

2. Bestaan van schade

81 Verzoekers voeren enerzijds economische schade, en anderzijds morele schade aan.

- 82 Zo betogen zij in de eerste plaats dat zij wegens het uitbreken van BSE in Spanje rechtstreekse, werkelijke en zekere vermogensschade hebben geleden, zowel door de toename van hun kosten (*damnum emergens*) als door het verlies van de winst die zij bij het uitblijven van de crisis zouden hebben behaald (*lucrum cessans*). De geleden schade is volgens hen volstrekt onvoorzienbare schade en overschrijdt de grenzen van de economische risico's die inherent zijn aan de activiteiten in de betrokken sector (arrest Hof van 26 juni 1990, *Sofrimport/Commissie*, C-152/88, *Jurispr. blz. I-2477*, punt 28). Verzoekers berekenen het bedrag van deze schade aan de hand van drie criteria. Ten eerste stellen zij dat de ontdekking van het eerste BSE-geval in Spanje de consumptie van rundvlees in dit land met 25 à 47 % heeft doen dalen, waardoor tot 70 % minder dieren konden worden geslacht. Ten tweede merken zij op dat als gevolg van deze verminderde consumptie de prijs van het rundvlees in Spanje sterk is gedaald, namelijk van 484 Spaanse peseta (ESP)/kilogram in 2000 tot 331 ESP/kilogram tijdens de eerste vijf maanden van 2001. Ten derde wijzen verzoekers op indirecte schade, als gevolg met name van het op stal houden van het vee na de normale vetnestingscyclus, de stijging van de prijs van diervoeder (na het verbod op het gebruik van diermeel), de kosten voor de verwijdering van GRM en de verliezen veroorzaakt door de lagere marktwaarde van karkassen waaruit de ruggengraat was verwijderd, en ten slotte, de verwijdering, het vervoer en de vernietiging van de kadavers, naar aanleiding van de door de Commissie vastgestelde maatregelen. Deze indirecte schade niet meegeteld, zouden verzoekers voor in totaal 19 438 372,69 EUR economische schade hebben geleden.
- 83 De Raad brengt in herinnering dat de aansprakelijkheid van de Gemeenschap veronderstelt dat de gestelde schade de grenzen van de normale economische risico's die inherent zijn aan de activiteiten in de betrokken sector, overschrijdt (arrest *Ireks-Arkady/Raad en Commissie*, reeds aangehaald, punt 11). Volgens de Raad kan op grond van de voorgestelde berekeningsmethode niet worden aangetoond dat verzoekers ook maar enige schade hebben geleden, en evenmin worden beoordeeld wat voor elke marktdeelnemer de omvang daarvan is. De Raad wijst er ook op dat de Gemeenschap en de lidstaten aanzienlijke maatregelen hebben genomen om het inkomensverlies van de veehouders te compenseren, en dat bij de berekening van de gestelde schade met deze voordelen rekening moet worden gehouden (arrest Hof van 18 mei 1993, *Commissie/Stahlwerke Peine-Salzgitter*, C-220/91 P, *Jurispr. blz. I-2393*, punt 57). De Commissie stelt dat de wijze waarop de aangevoerde economische schade moet worden vastgesteld, gelet op de complexiteit van de

berekening daarvan, in voorkomend geval in een verdere fase van de procedure moet worden onderzocht. Zij merkt op dat een groot gedeelte van de gestelde indirecte schade hoe dan ook niet voor vergoeding in aanmerking komt, nu deze juist is veroorzaakt door maatregelen ter uitroeiing van de ziekte, om de vaststelling waarvan verzoekers hebben verzocht.

84 In de tweede plaats voeren verzoekers aan dat zij door de BSE-crisis morele schade hebben geleden. Ten eerste hebben de consumenten als gevolg van het onrechtmatige gedrag van de instellingen en de door de crisis veroorzaakte sociale onrust hun vertrouwen in de veehouders en de andere ondernemers van de sector verloren, waardoor het imago van het beroep is aangetast. Ten tweede heeft dit klimaat tot onzekerheid over de professionele toekomst van de veehouders geleid. Voorts heeft het niet-handelen of het ontoereikend handelen van de instellingen er ook toe geleid dat verzoekers hun vertrouwen hebben verloren in de organen die hun belangen vertegenwoordigen en verdedigen. Ten slotte stellen verzoekers te zijn getroffen door gevoelens van onmacht, angst en onzekerheid. Zij ramen het bedrag van de morele schade op 15 % van het bedrag van de op de prijsdaling gebaseerde individuele vorderingen, te weten, op in totaal 2 915 755,8 EUR.

85 De Raad stelt dat verzoekers de morele schade die zij zouden hebben geleden niet hebben geconcretiseerd en op een willekeurige en ongerechtvaardigde wijze hebben berekend. De Commissie merkt op dat de veehouderij een economische activiteit is waarbij de marktdeelnemers het risico lopen verliezen te lijden, en dat de gestelde aantasting van het beroepsimago van verzoekers en hun psychische lijden niet zijn aangetoond.

3. Bestaan van een causaal verband

86 Volgens verzoekers is in casu voldaan aan de voorwaarde dat tussen de verweten onrechtmatige gedraging en de aangevoerde schade een causaal verband moet

bestaan. Zij stellen dat wanneer de Commissie en de Raad de maatregelen hadden genomen die nodig waren om de verspreiding van de ziekte te voorkomen, de veehouders geen schade zouden hebben geleden. Het ontoereikend beheer van deze instellingen heeft een beter toezicht verhinderd op de agentia die verantwoordelijk zijn voor de verspreiding van de ziekte buiten het geografische gebied waar zij is ontstaan, en is dus de rechtstreekse oorzaak van de crisis.

87 Volgens verzoekers is wetenschappelijk bewezen dat BSE door vlees- en been-dermeel is overgedragen. Volgens hen hebben de Commissie en de Raad in dit verband evenwel pas in december 2000 passende maatregelen genomen, met de vaststelling van beschikking 2000/766, waarbij het gebruik van verwerkte dierlijke eiwitten in het voeder van landbouwhuisdieren volledig werd verboden. Na de vaststelling van deze maatregelen zou de crisis zich niet hebben herhaald.

88 Verder stellen verzoekers dat de verspreiding van de ziekte in Spanje, eind 2000, rechtstreeks is terug te voeren op beschikking 98/256, waarbij het in 1996 ingestelde embargo op vee, vlees en diermeel uit het Verenigd Koninkrijk is opgeheven. Deze voortijdige opheffing van het embargo heeft volgens hen de verspreiding van BSE in de invoerende landen mogelijk gemaakt. Verzoekers merken dienaangaande op dat de gemiddelde incubatietijd van de ziekte weliswaar 4 tot 5 jaar bedraagt, maar dat wetenschappelijke studies hebben aangetoond dat de minimale incubatietijd ongeveer 22 maanden bedroeg. In Spanje hebben de eerste gevallen zich twee jaar na de opheffing van het embargo voorgedaan.

89 Verzoekers betogen voorts dat de feiten in de onderhavige zaak verschillen van die in de reeds aangehaalde zaak Coldiretti e.a./Raad en Commissie, waarin het Gerecht het beroep heeft verworpen op grond dat de terugval van het rundvleesverbruik in 1996 toe te schrijven was aan de bekendmaking van gegevens omtrent de overdraagbaarheid van BSE op de mens. In het onderhavige geval is de consumptie van rundvlees in Spanje in 2000 ingestort zonder dat daar een bekendmaking van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek aan ten grondslag ligt. Deze crisis is volgens verzoekers veroorzaakt doordat tal van nieuwe BSE-gevallen zijn ontdekt, waaronder het eerste geval in Spanje, in november 2000. Had de Spaanse consument

namelijk geweten dat de ziekte tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk beperkt bleef, dan was hij rundvlees blijven consumeren. De pers kan niet voor de crisis in Spanje aansprakelijk worden gesteld, enkel omdat zij erover heeft bericht. Verder heeft het Gerecht in de reeds aangehaalde zaak Coldiretti e.a./Raad en Commissie geoordeeld dat niet was aangetoond dat, zelfs indien de gevraagde maatregelen waren genomen, de veehouders toch niet ook schade zouden hebben geleden als gevolg van de instorting van de markt. In de onderhavige zaak zijn de maatregelen tegen de niet-vaststelling waarvan wordt opgekomen, juist die welke de Raad op 4 december 2000 — dat wil zeggen slechts veertien dagen nadat in Spanje zich de eerste BSE-gevallen hebben voorgedaan — heeft vastgesteld, namelijk het absolute verbod op het gebruik van vlees- en beendermeel in het voeder van landbouwhuisdieren.

- ⁹⁰ Ten slotte merken verzoekers op dat in het verslag van de enquêtecommissie wordt bevestigd dat de Commissie en de Raad verantwoordelijk zijn voor de crisis die door de verspreiding van BSE in de lidstaten is veroorzaakt. Hoewel dit verslag is opgesteld in 1997, kunnen de conclusies ervan worden geëxtrapoleerd naar de onderhavige situatie, voor zover de verwerende instellingen in hun na 1997 vastgestelde maatregelen, althans tot in december 2000, de in dit verslag geformuleerde aanbevelingen niet hebben gevolgd.
- ⁹¹ De verwerende partijen stellen dat verzoekers niet hebben bewezen dat in casu tussen de verweten onrechtmatigheden en de aangevoerde schade een rechtstreeks causaal verband bestaat.
- ⁹² De Raad erkent dat volgens de wetenschappelijke kennis over BSE de ziekte hoofdzakelijk is overgedragen door het eten van vlees- en beendermeel dat het besmettelijke agens bevatte. Hij benadrukt evenwel dat de lidstaten krachtens beschikking 94/381 vanaf juli 1994 het gebruik van eiwitten afkomstig van weefsels van zoogdieren in het voeder van herkauwers dienden te verbieden.

- 93 De Commissie merkt op dat, zoals blijkt uit haar verslag van 20 oktober 1997 (zie punt 64 supra), een aantal lidstaten, waaronder Spanje, bij de toepassing van de inzake BSE vastgestelde maatregelen onregelmatigheden hebben begaan, en dat zij daarom op 26 juni 1997 heeft besloten tegen tien lidstaten een inbreukprocedure in te leiden. Verder moet ook rekening worden gehouden met de eventuele aansprakelijkheid van de Britse meelproducenten en van het Verenigd Koninkrijk voor het uitbreken van de ziekte op het continent.
- 94 De verwerende partijen betogen voorts dat verzoekers niet hebben aangetoond dat BSE in Spanje niet zou zijn ontstaan, indien zij sneller waren opgetreden of andere maatregelen hadden vastgesteld. Gelet op de lange incubatietijd van BSE, en op de door de lidstaten gemaakte inbreuken, stellen zij vast dat zelfs een sneller en drastischer optreden van de gemeenschapsinstellingen de verspreiding van de ziekte niet noodzakelijk had voorkomen. Bovendien wijst niets erop dat met de vaststelling van andere maatregelen de prijzen niet sterk zouden zijn gedaald als gevolg van gegevens en informatie uit andere landen.
- 95 De verwerende partijen zijn verder van mening dat de reacties van de Spaanse consumenten zijn veroorzaakt door hun perceptie van het gevaar. Zo heeft de alarmerende mediacampagne naar aanleiding van het eerste BSE-geval in Spanje bij deze consumenten een zekere paniek uitgelokt. De vaststelling van nieuwe verbodsmatregelen in december 2000, het uitblijven in Spanje van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob bij de mens of de beperkte weerslag van BSE op dit land in vergelijking met andere lidstaten hebben deze vertrouwenscrisis bij de Spaanse consument niet kunnen keren.
- 96 Ten slotte betwist de Raad de bewijskracht die het verslag van de enquêtecommissie in de onderhavige zaak zou hebben. Om te beginnen is dit verslag meer dan een jaar vóór beschikking 98/256 vastgesteld. Verder zegt dit document niets over mogelijke wettelijke aansprakelijkheden, maar bevat het enkel een aantal aanbevelingen en beoordelingen van politieke aard.

Beoordeling door het Gerecht

- 97 Volgens vaste rechtspraak moeten voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens een onrechtmatige gedraging van haar organen, als bedoeld in artikel 288, tweede alinea, EG een aantal voorwaarden zijn vervuld, te weten: onrechtmatigheid van de aan de instellingen verweten gedraging, bestaan van schade en een causaal verband tussen de gestelde gedraging en de aangevoerde schade (arrest Hof van 29 september 1982, *Oleifici Mediterranei/EEG*, 26/81, Jurispr. blz. 3057, punt 16; arresten Gerecht van 11 juli 1996, *International Procurement Services/Commissie*, T-175/94, Jurispr. blz. II-729, punt 44; 16 oktober 1996, *Efisol/Commissie*, T-336/94, Jurispr. blz. II-1343, punt 30, en 11 juli 1997, *Oleifici Italiani/Commissie*, T-267/94, Jurispr. blz. II-1239, punt 20).
- 98 Wat de eerste voorwaarde betreft, eist de rechtspraak een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen (arrest Hof van 4 juli 2000, *Bergaderm en Goupil/Commissie*, C-352/98 P, Jurispr. blz. I-5291, punt 42). Voor de eis dat de schending voldoende gekwalificeerd is, geldt als beslissend criterium de kennelijke en ernstige overschrijding door de betrokken gemeenschapsinstelling van de grenzen van haar beoordelingsvrijheid. Heeft deze instelling slechts een zeer beperkte of in het geheel geen beoordelingsmarge, dan kan de inbreuk op het gemeenschapsrecht volstaan om van een voldoende gekwalificeerde schending te kunnen spreken (arrest Hof van 10 december 2002, *Commissie/Camar en Tico*, C-312/00 P, Jurispr. blz. I-11355, punt 54; arrest Gerecht van 12 juli 2001, *Comafrika en Dole Fresh Fruit Europa/Commissie*, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 en T-225/99, Jurispr. blz. II-1975, punt 134).
- 99 Is aan een van deze voorwaarden niet voldaan, dan moet het beroep in zijn geheel worden verworpen, zonder dat de andere voorwaarden behoeven te worden onderzocht (arrest *KYDEP/Raad en Commissie*, reeds aangehaald, punten 19 en 81, en arrest Gerecht van 20 februari 2002, *Förde-Reederei/Raad en Commissie*, T-170/00, Jurispr. blz. II-515, punt 37).

- 100 In casu dient primair te worden onderzocht, of er tussen de beweerdte onrechtmatige gedraging van de verwerende instellingen en de door verzoekers aangevoerde schade een causaal verband bestaat.
- 101 Volgens vaste rechtspraak wordt een causaal verband in de zin van artikel 288, tweede alinea, EG aanvaard, wanneer tussen de fout van de betrokken instelling en de aangevoerde schade een — door de verzoekers te bewijzen — zeker en rechtstreeks causaal verband bestaat (arrest Hof van 30 januari 1992, Finsider e.a./ Commissie, C-363/88 en C-364/88, Jurispr. blz. I-359, punt 25; arrest Coldiretti e.a./ Raad en Commissie, reeds aangehaald, punt 101).
- 102 In het onderhavige geval bestaan de door verzoekers aangevoerde onrechtmatigheden in wezen in de vaststelling van ontoereikende, onjuiste, ongeschikte of laattijdige regels en maatregelen om aan BSE het hoofd te bieden. Zo verwijten verzoekers de verwerende instellingen dat zij hun verplichtingen van toezicht en controle op het gebied van de gezondheid van mens en dier niet zijn nagekomen, inzonderheid door: 1) de bepalingen van artikel 152, lid 4, sub b en c, EG niet toe te passen; 2) de in de richtlijnen 89/662 en 90/425 bedoelde vrijwaringsmaatregelen niet vast te stellen, en 3) geen controle uit te oefenen op de naleving van de gemeenschapsregeling door de autoriteiten van de lidstaten, met name die van het Verenigd Koninkrijk. Meer in het bijzonder verwijten verzoekers de gemeenschapsinstellingen: 1) dat zij het gebruik van vlees- en beendermeel in het voeder van landbouwhuisdieren pas zeer laat hebben verboden, alsmede dat zij niet tijdig passende systemen voor de verwerking van dierlijke afvallen hebben vastgesteld om de inactivering van de BSE-agentia te verzekeren; 2) dat zij het gebruik van GRM pas zeer laat hebben verboden, en 3) dat zij het in 1996 ingestelde embargo op runderen, rundvlees en vlees- en beendermeel uit het Verenigd Koninkrijk te vroeg hebben opgeheven.
- 103 Als gevolg van dit gestelde ontoereikende beheer van de BSE-crisis door de Raad en de Commissie is BSE volgens verzoekers niet beperkt kunnen blijven tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk, waar de ziekte het eerst was uitgebroken,

maar heeft zij zich in een aantal landen van continentaal Europa, waaronder Spanje, kunnen verspreiden. Door het uitbreken van BSE in dit land zouden verzoekers behalve morele schade, zeer zware economische schade hebben geleden, meer in het bijzonder als gevolg van het teruggefallen verbruik van rundvlees en de gedaalde prijzen daarvan. Volgens verzoekers vormt het handelen, respectievelijk nalaten van de verwerende instellingen, waarvan zij stellen dat het onrechtmatig is, dus de rechtstreekse oorzaak van de in het onderhavige geval aangevoerde schade.

- 104 De Raad en de Commissie stellen daarentegen dat verzoekers niet hebben aangetoond dat in casu een rechtstreeks causaal verband tussen deze gestelde onrechtmatige gedragingen en de aangevoerde schade bestaat. Deze instellingen betwisten in het bijzonder dat hun handelingen, respectievelijk hun verzuimen kunnen worden beschouwd als de oorzaak van het ontstaan van BSE in Spanje. Volgens hen is niet aangetoond dat BSE zich in dit land niet zou hebben voorgedaan indien zij sneller hadden gehandeld of andere maatregelen hadden vastgesteld. De verwerende instellingen betogen verder dat de vertrouwenscrisis bij de consumenten, waardoor de prijzen en de consumptie van rundvlees op de Spaanse markt zouden zijn teruggefallen, in werkelijkheid hoe dan ook is uitgelokt door de alarmerende berichtgeving in de media naar aanleiding van de eerste BSE-gevallen in Spanje.
- 105 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de consumptie en de prijzen op de rundvleesmarkt in Spanje in casu zijn teruggefallen na de ontdekking, op 22 november 2000, van het eerste BSE-geval in dit land, waarna tussen november 2000 en november 2001 meer dan 70 andere BSE-gevallen op het Spaanse grondgebied zijn vastgesteld.
- 106 Onbetwist is dat de Spaanse consument toen reeds sinds verschillende jaren wist dat de gekkekoeienziekte in de veebestanden van het Verenigd Koninkrijk en van andere Europese staten — waaronder de buurlanden Frankrijk en Portugal — voorkwam, alsook dat er gevaar voor overdracht van deze ziekte op de mens bestond, en dat het een dodelijke ziekte betrof. Anders dan in de situatie in de reeds aangehaalde zaak *Coldiretti e.a./Raad en Commissie*, waarin de instorting van de markt te wijten was aan de bekendmaking van het communiqué van het SEAC van 20 maart 1996,

waarin te lezen stond dat BSE mogelijk overdraagbaar was op de mens (zie punt 113 van het arrest Coldiretti e.a./Raad en Commissie, reeds aangehaald), is in de onderhavige zaak de terugval van de vraag die tot de aangevoerde schade heeft geleid dus niet veroorzaakt door de weerslag op de publieke opinie van de verspreiding van wetenschappelijke gegevens of informatie over de gevaren van BSE voor de menselijke gezondheid.

107 In de onderhavige zaak is de vertrouwenscrisis bij de consument, die tot de terugval van het rundvleesverbruik in Spanje heeft geleid, rechtstreeks veroorzaakt door de ontdekking in dit land van met BSE besmette koeien. Anders dan de verwerende instellingen lijken te stellen, is de ongerustheid bij de Spaanse consument dus veroorzaakt door het ontstaan zelf van BSE in Spanje, en niet door de gestelde „alarterende” wijze waarop de Spaanse media deze informatie hebben gebracht. Dat de uitbraak van de ziekte een feit is, mag dus bij de vaststelling van een eventueel oorzakelijk verband, niet naar de achtergrond worden verdrongen door de mediaberichtgeving over dat feit — hoe alarterend die ook was.

108 In het geval dat de instorting van de Spaanse rundvleesmarkt toe te schrijven is aan het ontstaan van BSE in Spanje, kan de Gemeenschap derhalve slechts aansprakelijk worden gesteld voor de schade die verzoekers als gevolg daarvan hebben geleden, indien het gestelde onrechtmatig optreden, respectievelijk nalaten van de Raad en de Commissie rechtstreeks aan de oorsprong ligt van het uitbreken van de ziekte in dit land, zodat deze ziekte naar alle waarschijnlijkheid niet naar Spanje zou zijn overgeslagen, indien de maatregelen waren vastgesteld waarvan verzoekers deze instellingen verwijten dat zij ze niet hebben genomen.

109 Bijgevolg dient hierna te worden onderzocht of verzoekers bewijzen of aanwijzingen hebben geleverd, dat de aan de verwerende instellingen verweten handelingen en verzuimen, die onrechtmatig zouden zijn, het ontstaan van BSE in Spanje zeker en rechtstreeks hebben veroorzaakt.

1. Het verbod op het gebruik van vlees- en beendermeel en passende procédés voor de verwerking van dierlijke afvallen zouden te laat zijn vastgesteld

- 110 Verzoekers stellen dat Spanje aan de BSE-crisis ontsnapt zou zijn indien de verwerende instellingen reeds in 1990 een absoluut verbod op het gebruik van diermeel in het voeder van landbouwhuisdieren hadden vastgesteld. Een dergelijk verbod zou evenwel pas zijn opgelegd bij beschikking 2000/766, die op 1 januari 2001 in werking is getreden. Verzoekers verwijten de verwerende instellingen ook dat zij te laat passende procédés voor de verwerking van dierlijke afvallen van zoogdieren hebben vastgesteld. Zulks zou pas gebeurd zijn bij de vaststelling van beschikking 96/449, die op 1 april 1997 in werking is getreden.
- 111 Om te beginnen zij vastgesteld dat, hoewel de juiste herkomst van BSE niet helemaal zeker lijkt, uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat BSE — behoudens in een klein aantal gevallen (minder dan 10 %) waarin de ziekte wordt overgedragen door het moederdier — hoogstwaarschijnlijk ontstaat door het eten van vlees- en beendermeel dat het besmettelijke agens bevat. Zoals blijkt uit beschikking 94/381, wordt namelijk aangenomen dat BSE bij rundvee wordt veroorzaakt door eiwit van herkauwers dat het scrapie-agens, en later het BSE-agens, bevatte, en dat niet afdoende was behandeld om de besmettelijke agentia te inactiveren. Om de verspreiding van deze ziekte tegen te gaan, diende bijgevolg meer in het bijzonder te worden voorkomen dat weefsels die het BSE-agens konden bevatten in de voederketen terechtkwamen.
- 112 Bijgevolg dienen de maatregelen te worden onderzocht die de verwerende instellingen terzake hebben vastgesteld, te weten de maatregelen betreffende het gebruik van vlees- en beendermeel en de vaststelling van procédés voor de verwerking van dierlijke afvallen. Dienaangaande moeten in het optreden van deze instellingen twee fasen worden onderscheiden: een eerste fase die loopt van de ontdekking van BSE in het Verenigd Koninkrijk in 1986 tot de vaststelling door de Commissie van beschikking 94/381 op 27 juni 1994, waarbij in de gehele

Gemeenschap het gebruik van eiwitten van zoogdieren in het voeder van herkauwers werd verboden; en een tweede fase, gaande van de vaststelling van deze beschikking tot de uitvaardiging, op 4 december 2000, bij beschikking 2000/766, van een absoluut verbod op het gebruik van verwerkt dierlijk eiwit in het voeder van landbouwhuisdieren.

— Het optreden van de verwerende instellingen vóór juni 1994

- 113 De verwerende instellingen lijken er aanvankelijk van te zijn uitgegaan dat BSE een probleem voor de diergezondheid vormde dat in wezen beperkt bleef tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk, waar de ziekte voor het eerst in 1986 was vastgesteld. Vanaf 1989 hebben zij daarom een eerste reeks maatregelen genomen ter voorkoming van de verbreiding van BSE naar andere lidstaten, waarbij meer in het bijzonder bepaalde beperkingen op het intracommunautaire handelsverkeer in runderen uit het Verenigd Koninkrijk werden opgelegd (zie met name de beschikkingen 89/469, 90/59 en 90/261). Daarna zijn bij beschikking 90/200 maatregelen ingevoerd ter beperking van het intracommunautaire handelsverkeer tussen het Verenigd Koninkrijk en de andere lidstaten in bepaalde weefsels en organen (de hersenen, het ruggenmerg, de tonsillen, de zwezerik, de milt en de ingewanden) van runderen die op het tijdstip van slachting meer dan zes maanden oud waren, waarbij ook de verzending van andere, niet voor menselijke consumptie bestemde weefsels en organen werd verboden. Uit hoofde van beschikking 92/290 dienden alle lidstaten ervoor te zorgen dat geen embryo's werden verzonden die afkomstig waren van koeien waarvan werd vermoed dat zij aan BSE leden of waarbij de ziekte was bevestigd; voor het Verenigd Koninkrijk hield deze beschikking een uitvoerverbod in voor embryo's afkomstig van vóór 18 juli 1988 geboren dieren.
- 114 Bijgevolg zij vastgesteld dat, hoewel de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk het voederen van herkauwers met vlees- en beendermeel dat eiwit van herkauwers bevatte op hun grondgebied sinds juli 1988 hebben verboden, de verwerende instellingen aanvankelijk geen soortgelijke maatregelen op gemeenschapsniveau hebben vastgesteld. Zoals reeds gezegd, hebben zij immers pas met de vaststelling

van beschikking 94/381 in juni 1994 het gebruik van eiwit van zoogdieren voor het voeder van herkauwers in de gehele Gemeenschap verboden. Ook de uitvoer van vlees- en beendermeel uit het Verenigd Koninkrijk naar de andere lidstaten is pas in 1996 bij beschikking 96/239 uitdrukkelijk verboden.

- 115 Het is juist dat de kenmerken van de ziekte, en meer in het bijzonder, de oorzaken van de overdracht ervan, toen niet met zekerheid bekend waren. Verder bleef BSE vóór 1994 in andere landen dan het Verenigd Koninkrijk — en in veel mindere mate, Ierland — tot een zeer gering aantal gevallen beperkt. Tussen 1988 en 1994 was in continentaal Europa BSE namelijk enkel vastgesteld in Duitsland (4 gevallen), Denemarken (1 geval), Frankrijk (10 gevallen), Italië (2 gevallen) en Portugal (18 gevallen). Bovendien betroffen een aantal van deze gevallen koeien die in deze landen waren ingevoerd.
- 116 Dit neemt niet weg dat de Commissie BSE reeds in 1989 had aangemerkt als een „nieuwe ernstige en besmettelijke ziekte die een gevaar voor het rundveebestand in de [...] lidstaten [kon] vormen” (zie de tweede overweging van de considerans van beschikking 89/469). Er zij ook op gewezen dat de tussen 1989 en 1992 vastgestelde communautaire maatregelen waarbij beperkingen op het handelsverkeer in producten uit het Verenigd Koninkrijk werden opgelegd, met name betrekking hadden op de aldaar vóór juli 1988 geboren dieren, dat wil zeggen dieren die waren geboren voordat in het Verenigd Koninkrijk een verbod is ingevoerd op het voederen aan herkauwers van vlees- en beendermeel dat eiwitten van herkauwers bevatte (zie meer in het bijzonder artikel 1 van beschikking 89/469, artikel 2, lid 2, van beschikking 90/200, en artikel 2, leden 1 en 2, van beschikking 92/290). Zo heet het in beschikking 90/59 dat „runderen die buiten het Verenigd Koninkrijk zijn geboren maar na 18 juli 1988 in het Verenigd Koninkrijk zijn ingevoerd, niet langs de weg van besmet diervoeder aan de ziekteverwekker zijn blootgesteld”.
- 117 De gemeenschapsinstellingen leken zich dus in 1990 — althans in zekere mate — reeds bewust, zowel van het gevaar dat BSE voor de veestapels van de lidstaten vertegenwoordigde, als van het mogelijke bestaan van een causaal verband tussen de overdracht van deze ziekte en het eten van besmet vlees- en beendermeel van

herkauwers. Aangenomen mag dus worden dat deze instellingen er voorzichtig aan hadden gedaan om vóór juni 1994 specifieke maatregelen betreffende het gebruik van dit meel vast te stellen, meer in het bijzonder op grond van artikel 9, leden 3 en 4, van richtlijn 89/662, en artikel 10, leden 3 en 4, van richtlijn 90/425.

118 Hoe dan ook kan hier niet de conclusie aan worden verbonden dat met de vaststelling van dergelijke maatregelen, zelfs in dit beginstadium, de verbreiding van BSE op het continent, en concreter het uitbreken van de ziekte in Spanje in 2000, zonder meer had kunnen worden voorkomen. Vastgesteld zij namelijk dat tussen 1989 en 1990 zeven lidstaten het gebruik van eiwit afkomstig van weefsels van zoogdieren in het voeder van herkauwers hebben verboden. In een aantal van deze staten heeft dit verbod het uitbreken van BSE op hun grondgebied evenwel niet kunnen beletten. Zo zijn bijvoorbeeld in de Franse Republiek, die het gebruik van eiwitten van zoogdieren in rundervoeder in juli 1990 heeft verboden, tussen 1991 en mei 2001 328 BSE-gevallen geregistreerd, waarbij het telkens — op één geval na — runderen betrof die aldaar waren geboren. Ook in Ierland, dat het voederen van herkauwers met eiwitten van herkauwers in augustus 1989 heeft verboden, zijn tussen 1989 en mei 2001 651 gevallen geregistreerd; in het merendeel van deze gevallen vóór 1996, en in alle gevallen daarna, betrof het evenmin ingevoerde dieren. Ten slotte heeft ook het Koninkrijk der Nederlanden in augustus 1989 het gebruik van eiwitten van herkauwers in het voeder van herkauwers verboden; tussen 1997 en mei 2001 hebben zich in dit land evenwel 16 gevallen van BSE voorgedaan, waarbij het uitsluitend om niet-ingevoerde runderen ging.

119 Verder zij vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje, bij ontbreken van communautaire voorschriften terzake, nationale maatregelen had kunnen vaststellen om het voederen van herkauwers met vlees- en beendermeel dat eiwitten van herkauwers bevatte op zijn grondgebied te verbieden, hetgeen, zoals reeds gezegd, meerdere lidstaten hebben gedaan. Daar de ziekte in dit land pas in 2000 is opgedoken, konden de Spaanse autoriteiten er vóór deze datum inderdaad van uitgaan dat deze maatregelen niet absoluut noodzakelijk waren. Dit neemt niet weg dat BSE vrij vroeg is vastgesteld in de buurlanden van Spanje (in 1990 in Portugal en in 1991 in Frankrijk), zodat de Spaanse autoriteiten voorzichtigheidshalve vóór 1994 specifieke maatregelen voor het gebruik van vlees- en beendermeel op hun grondgebied hadden kunnen vaststellen.

— Het optreden van de verwerende instellingen tussen juni 1994 en december 2000

- 120 Vanaf 1994 hebben de verwerende partijen geleidelijk een strategie ingevoerd die er specifiek toe strekte om in de volledige Gemeenschap het terechtkomen in de diervoederketen tegen te gaan van weefsels die het BSE-agens mogelijkerwijze bevatten. Deze strategie voorzag in regels om het besmettingsgevaar bij de verwerking van dierlijke afvalfen te minimaliseren, en in een voederverbod ter verzekering dat, bij falen van deze afvalverwerkingsystemen, het vee niet via zijn voeder aan het BSE-agens zou worden blootgesteld.
- 121 Een van deze maatregelen waarop dient te worden gewezen, is beschikking 94/381, waarbij in de volledige Gemeenschap het gebruik van eiwitten van zoogdieren in het voeder van herkauwers is verboden. Zoals uit deze beschikking (vierde overweging van de considerans) blijkt, is de Commissie, na een grondig onderzoek van de situatie tezamen met het WVC, tot de conclusie gekomen dat van weefsel van herkauwers afkomstig eiwit de enige belangrijke potentiële bron van spongiforme encefalopathie-agentia was voor vatbare soorten, zodat de mogelijkheid van besmetting zou worden beperkt wanneer dergelijk eiwit uit het voeder voor die soorten werd geweerd. Aangezien verwerkt eiwit van herkauwers moeilijk te onderscheiden is van dat van andere zoogdieren, heeft de Commissie hoe dan ook het gebruik van eiwitten van alle soorten zoogdieren in het voeder van herkauwers verboden — met de mogelijkheid evenwel om van geval tot geval de toepassing van systemen toe te staan waarmee eiwit van herkauwers kon worden onderscheiden van dat van niet-herkauwers.
- 122 Verzoekers stellen dat deze bepalingen ontoereikend waren, meer in het bijzonder omdat beschikking 94/381 het gebruik van eiwit van zoogdieren enkel in het voeder van herkauwers heeft verboden, en dus niet in het voeder van andere landbouwhuisdieren — met name varkens en gevogelte. Volgens hen is dit gedeeltelijk verbod daarna de oorzaak gebleken van kruisbesmettingen, en dus van de verspreiding van BSE.

- 123 In dit verband zij erop gewezen dat, zoals wordt uiteengezet in een advies van de Wetenschappelijke Stuurgroep van 27 en 28 november 2000 (derde overweging van de considerans van beschikking 2000/766), alsmede in het speciaal verslag nr. 14/2001 van de Rekenkamer (punten 29, 30-32 en 33), het gebruik van vlees- en beendermeel van zoogdieren in het voeder van andere landbouwhuisdieren dan herkauwers daarna inderdaad een gevaar voor besmetting van het voeder voor herkauwers is gebleken. Dit gevaar voor „kruisbesmetting” bestond zowel in de diermeelfabrieken als in de veehouderijen.
- 124 Zoals verzoekers stellen, is een absoluut verbod op het gebruik van dierlijk eiwit in het voeder van alle landbouwhuisdieren in de gehele Gemeenschap evenwel pas opgelegd bij beschikking 2000/766, die op 1 januari 2001 in werking is getreden. Er zij in ieder geval op gewezen dat de vaststelling van beschikking 2000/766 noodzakelijk is geworden door de systematische gebreken bij de uitvoering van de communautaire regels inzake vlees- en beendermeel in verschillende lidstaten (vierde tot en met zesde overweging van de considerans van beschikking 2000/766).
- 125 Zoals blijkt uit speciaal verslag nr. 14/2001 van de Rekenkamer (punt 31), tolereerden de meeste lidstaten (waaronder het Koninkrijk Spanje) namelijk een bepaald besmettingsniveau, ondanks het feit dat de communautaire regelgeving geen enkele ruimte bood voor een dergelijke tolerantie. Verder werden bij inspecties van het Voedsel- en Veterinair Bureau (VVB) in 1998-2000 in de meeste lidstaten tekortkomingen in de controle van de handel in dit meel geconstateerd.
- 126 Afgezien van het feit dat de lidstaten het voornoemde voederverbod niet naleefden, hebben inspecties van het VVB ook uitgewezen dat de landbouwvoederindustrie — waaronder destructiebedrijven en veevoederfabrieken — niet het nodige heeft gedaan om besmetting van veevoeder met vlees- en beendermeel te vermijden, en dat het betrokken voeder niet altijd van de juiste labels was voorzien (bijvoorbeeld in

Spanje). Deze verzuimen zouden ertoe hebben bijgedragen dat landbouwers onwillekeurig toch mogelijk besmet voeder voor hun vee hebben gebruikt (speciaal verslag nr. 14/2001 van de Rekenkamer, punt 33).

127 Verder zij erop gewezen dat de Commissie sinds 1994 stelselmatig heeft vastgesteld welke destructiemethoden moesten worden gebruikt ter beperking van de BSE-besmetting door besmet dierlijk afval dat is verwerkt tot vlees- en beendermeel voor gebruik in voeder voor andere landbouwhuisdieren dan herkauwers. Verder heeft de Commissie maatregelen ingevoerd om de inspectie en goedkeuring van destructiebedrijven en diervoederproducenten te verzekeren.

128 Zo zijn bij beschikking 94/382 bepaalde procédés voor de verwerking van afvallen van herkauwers verboden die na wetenschappelijk onderzoek ondoeltreffend waren gebleken om de besmettelijke BSE-agentia te inactiveren (zevende overweging van de considerans van de beschikking). De bij deze beschikking vastgestelde minimumnormen werden evenwel uitdrukkelijk als voorlopig aangemerkt en er werd al in hun latere wijziging voorzien in het licht van nieuwe wetenschappelijke informatie, teneinde er zorg voor te dragen dat alle erkende procédés tot een bevredigende inactivering van de agentia zouden leiden. Na nieuw onderzoek is de Commissie namelijk tot de conclusie gekomen dat de scrapie-verwekker in vlees- en beendermeel slechts met één van de geteste systemen volledig kon worden geïnactiveerd — namelijk de warmtebehandeling in een „batch rendering system”, waarbij gedurende minimaal 20 minuten 133 °C bij 3 bar wordt bereikt — en dat dit systeem kon worden toegepast als het enige procédé of als een aan de sterilisatiefase voorafgaand of daaropvolgend procédé (vijfde en zevende overweging van de considerans van beschikking 96/449). Bij beschikking 96/449 zijn daarom vanaf 1 april 1997 minimumparameters voor de verwerking van dierlijke afvallen met het oog op de inactivering van de BSE-agentia vastgesteld, en is de lidstaten de verplichting opgelegd om geen procédés toe te staan die niet aan deze parameters voldoen. Hoewel verzoekers de verwerende instellingen verwijten dat zij het in beschikking 96/449 bedoelde procédé voor de verwerking van dierlijke afvallen niet

eerder hebben vastgesteld, en in herinnering brengen dat het Parlement de toepassing van dit procédé in 1993 reeds had gevraagd, voeren zij niets aan ten bewijze dat de vroegere bepalingen, meer in het bijzonder die van beschikking 94/382, uit het oogpunt van de toenmalige wetenschappelijke kennis, ten tijde van hun vaststelling als duidelijk ontoereikend of onjuist moesten worden beschouwd.

- 129 Verder zij erop gewezen dat beschikking 94/474 de uitvoer uit het Verenigd Koninkrijk heeft verboden van alle materiaal en producten als bedoeld in beschikking 94/382, die vóór 1 januari 1995 waren geproduceerd. Daarna is bij beschikking 96/239 een absoluut verbod vastgesteld op de verzending vanaf het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk van vlees- en beendermeel van zoogdieren, alsmede van producten van in het Verenigd Koninkrijk geslachte runderen die in de diervoederketen kunnen komen. Ten slotte heeft de Commissie bij beschikking 97/735 in de gehele Gemeenschap de verzending naar andere lidstaten of derde landen verboden van dierlijke afval van zoogdieren die niet overeenkomstig de bij beschikking 96/449 vastgestelde parameters waren verwerkt. Bovendien heeft zij de lidstaten opgelegd ervoor te zorgen dat deze afval niet in de diervoederketen kunnen geraken.
- 130 Ten slotte zij er nog op gewezen dat, zoals de Rekenkamer in haar speciaal verslag nr. 14/2001 (punt 28) opmerkt, bij de inspecties van het VVB in de meeste lidstaten — waaronder Spanje — problemen zijn vastgesteld met te late omzetting van communautaire regelgeving betreffende destructiemethoden en diervoeder, alsmede met goedkeuringsprocedures voor destructiebedrijven, en met de waarborging dat de juiste normen voor verwerking waren toegepast.

— Conclusie

- 131 Gelet op het voorgaande zij vastgesteld dat de reactie van de verwerende instellingen op de problemen in verband met het gebruik van vlees- en beendermeel in het

voeder van landbouwhuisdieren, waaronder meer in het bijzonder de herkauwers, en met de verwerking van dierlijke afval, niet kan worden beschouwd als een zekere en rechtstreekse oorzaak van het ontstaan van BSE in Spanje. Het is namelijk niet aangetoond dat BSE in dit land niet ook dan zou zijn opgedoken, wanneer deze instellingen de maatregelen die zij hebben getroffen, eerder hadden vastgesteld. Dienaangaande zij ook opgemerkt dat de gestelde ondoeltreffendheid van verschillende door de verwerende instellingen vastgestelde maatregelen in grote mate is toe te schrijven aan de onjuiste en gebrekkige toepassing ervan door de autoriteiten van de lidstaten en particuliere marktdeelnemers.

2. Het gebruik van GRM zou te laat zijn verboden

- 132 Verzoekers verwijten de gemeenschapsinstellingen dat zij te laat hebben gereageerd op de aanbevelingen van de groep van deskundigen van de WGO van april 1996 en de conclusies van het WVC van oktober 1996 over de noodzaak om GRM uit alle voedselketens te verwijderen. Zij wijzen er meer in het bijzonder op dat de inwerkingtreding van het verbod op het gebruik van elke soort GRM — die volgens beschikking 97/534 op 1 januari 1998 diende plaats te vinden — door de Commissie en de Raad stelselmatig met bijna drie jaar, tot 1 oktober 2000, is uitgesteld.
- 133 Vastgesteld moet worden dat, zoals verzoekers opmerken, de vaststelling en de uitvoering van de voorstellen van de Commissie om GRM uit de voedselketen voor mens en dier te weren, lang op zich hebben laten wachten.
- 134 Hoe dan ook zij opgemerkt dat de verwerende instellingen reeds vóór de vaststelling van beschikking 97/534 maatregelen op dit gebied hadden genomen. Zo heeft meer in het bijzonder beschikking 90/200 de verzending vanuit het Verenigd Koninkrijk verboden van materiaal als de hersenen, het ruggenmerg, de zwezerik, de tonsillen, de milt en de ingewanden van runderen die op het tijdstip van slachting meer dan

zes maanden oud waren. Ook moet rekening worden gehouden met de hogergenoemde bepalingen die de verwerende instellingen hebben vastgesteld met betrekking tot het gebruik van vlees- en beendermeel in het voeder van herkauwers, alsmede met betrekking tot de verwerking van dierlijke afvalfen.

135 Verder zij opgemerkt dat een aantal lidstaten reeds vóór de inwerkingtreding van beschikking 2000/418, waarbij het gebruik van GRM uiteindelijk voor de gehele Gemeenschap is geregeld, nationale voorschriften voor de verwijdering van GRM uit de voedselketens had vastgesteld. Het betreft met name het Koninkrijk België, de Franse Republiek, Ierland, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Portugese Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Het Koninkrijk Spanje en de Italiaanse Republiek hebben het GRM uitgesloten van dieren uit landen waar BSE was vastgesteld.

136 In het bijzonder zij erop gewezen dat het Koninkrijk Spanje op 4 juli 1996 het binnenkomen op zijn grondgebied van bepaalde organen en risicomateriaal van runderen uit Frankrijk, Ierland, Portugal en Zwitserland heeft verboden, en de vernietiging daarvan heeft gelast in het geval dat uit deze landen afkomstige runderen in Spanje waren geslacht. Tot de producten waarvoor dit verbod gold behoorden de hersenen, het ruggenmerg, de ogen, de zwezerik, de tonsillen, de milt en de ingewanden. Op 9 oktober 1996 is deze maatregel uitgebreid tot bepaalde organen van schapen en geiten afkomstig uit de voornoemde landen en uit het Verenigd Koninkrijk dat, wegens de maatregelen waarin beschikking 96/239 voorzag, niet in de oorspronkelijke lijst was opgenomen.

137 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de vertraging die verzoekers de verwerende instellingen ten aanzien van de vaststelling van het verbod op GRM voor de gehele Gemeenschap verwijten, niet kan worden beschouwd als een beslissende oorzaak voor het uitbreken, in 2000, van BSE in Spanje. Het is niet aangetoond dat BSE in dit land niet ook dan was opgedoken, indien deze instellingen de maatregelen die zij hebben getroffen, eerder hadden vastgesteld.

3. Het embargo op runderen, rundvlees en vlees- en beendermeel uit het Verenigd Koninkrijk zou te vroeg zijn opgeheven

- 138 Verzoekers betogen dat het bij beschikking 96/239 opgelegde embargo op Britse runderen, runderproducten en meel noodzakelijk en passend was om de verspreiding van BSE tegen te gaan, en stellen dat de verwerende instellingen dit embargo ten onrechte voortijdig hebben versoepeld. Zo zou om te beginnen bij beschikking 96/362 het verbod op de verzending van producten als sperma, gelatine en talg zijn opgeheven. Verder zou bij beschikking 98/256 het uitvoerverbod uit het Verenigd Koninkrijk voor vee, vlees en diermeel vanaf 1 juni 1998 zijn ingetrokken. Ten slotte zou de vaststelling van beschikking 98/692 de laatste fase zijn geweest in dit proces van geleidelijke opheffing van het voor dit land geldende uitvoerverbod. Volgens verzoekers is de verspreiding van de ziekte in Spanje, einde 2000, rechtstreeks veroorzaakt door deze voortijdige opheffing van het embargo, met name bij beschikking 98/256.
- 139 Er zij aan herinnerd dat de Commissie op 27 maart 1996 beschikking 96/239 heeft vastgesteld houdende een voorlopig verbod op de verzending van runderen en rundvlees of producten daarvan, rundersperma en -embryo's, alsmede van vlees- en beendermeel van zoogdieren vanaf het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk naar andere lidstaten en derde landen. Dit embargo werd hoofdzakelijk gerechtvaardigd door de onzekerheid met betrekking tot het gevaar voor de overdracht van BSE op de mens, die grote ongerustheid bij de consumenten had doen ontstaan, en volgde op het besluit van een aantal lidstaten en derde landen om het binnenbrengen op hun grondgebied van levende runderen en rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk te verbieden.
- 140 Daarna is, zoals verzoekers opmerken, bij beschikking 96/362 het uitvoerverbod uit het Verenigd Koninkrijk voor rundersperma en voor andere producten, zoals gelatine, dicalciumfosfaat, aminozuren, peptiden, talg en talgproducten, opgeheven, meer in het bijzonder op voorwaarde dat zij volgens de methoden omschreven in de bijlage bij deze beschikking, in onder officiële veterinaire controle staande

inrichtingen werden geproduceerd. Zoals in de considerans van deze beschikking wordt uiteengezet, had de Commissie eerst de bevoegde wetenschappelijke comités geraadpleegd om zich ervan te vergewissen dat deze producten veilig werden geacht voor de diergezondheid. Verzoekers hebben evenwel hun argumenten niet onderbouwd, noch aanwijzingen verstrekt die kunnen verklaren waarom de verzending van deze producten vanuit het Verenigd Koninkrijk enige invloed op het ontstaan van BSE in Spanje kan hebben gehad.

- 141 Wat de vaststelling van beschikking 98/256 tot intrekking van beschikking 96/239 betreft, zij om te beginnen vastgesteld dat deze, anders dan verzoekers stellen, niet tot de opheffing van de beperkingen op de verzending vanuit het Verenigd Koninkrijk van vee, diermeel en vlees heeft geleid, en evenmin de respectieve controlebevoegdheden van de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk en de verwerende instellingen heeft gewijzigd. Deze beschikking heeft enkel het verbod versoepeld op de uitvoer uit Noord-Ierland van ontbeend vers vlees, gehakt vlees, vleesbereidingen en vleesproducten van dieren die in Noord-Ierland waren geboren en gehouden in gegarandeerd BSE-vrije beslagen, en aldaar waren geslacht in slachthuizen die uitsluitend voor het slachten van in aanmerking komende runderen werden gebruikt. Afgezien van deze — zeer beperkte — afwijking, heeft beschikking 98/256 het verbod gehandhaafd op de uitvoer uit het Verenigd Koninkrijk van levende dieren en runderembryo's, vleesmeel, beendermeel en vlees- en beendermeel van zoogdieren, alsmede van vlees en producten die in de voedselketen voor mens of dier kunnen komen, voor zover die van in het Verenigd Koninkrijk geslachte runderen zijn verkregen. Evenzo is in Noord-Ierland geproduceerd vlees- en beendermeel van deze gedeeltelijke afwijking van het verbod op de uitvoer van producten uit het Verenigd Koninkrijk uitgesloten [zie artikel 6, lid 1, sub c, van beschikking 98/256, juncto artikel 2, lid 1, sub a-ii, van richtlijn 77/99/EEG van de Raad van 21 december 1976 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vleesproducten (PB L 26, blz. 85)].

- 142 Hieruit volgt dat de bij beschikking 98/256 ingevoerde maatregelen het ontstaan van BSE in Spanje niet hebben kunnen veroorzaken, daar zij de verzending vanuit het Verenigd Koninkrijk van vlees- en beendermeel of levende runderen niet toestonden. Meer in het bijzonder kan de bij beschikking 98/256 gecreëerde mogelijkheid om ontbeend vers vlees, gehakt vlees of vleesproducten uit Noord-Ierland in de handel te brengen, niet de oorzaak zijn van het uitbreken van BSE in de

Spaanse veestapel, omdat deze producten met name voor menselijke consumptie zijn bestemd en niet aan herkauwers worden gegeven.

- 143 Wat ten slotte beschikking 98/692 betreft, zij eraan herinnerd dat hierbij het verbod is versoepeld op de uitvoer uit het Verenigd Koninkrijk van ontbeend vers vlees, gehakt vlees, vleesbereidingen, vleesproducten, en voeder bestemd voor als huisdier gehouden carnivoren, voor zover deze afkomstig waren van runderen die in het Verenigd Koninkrijk waren geboren en gehouden en aldaar geslacht in slachthuizen die niet werden gebruikt voor het slachten van niet in aanmerking komende runderen. Gelet op het soort producten waarvan de verzending was toegestaan, kon ook de bij deze beschikking ingevoerde versoepeling van het embargo niet tot de verspreiding van BSE buiten het Verenigd Koninkrijk leiden. Verder zij erop gewezen dat de gemiddelde incubatietijd van BSE vier tot vijf jaar bedraagt. Verzoekers betwisten dit niet, maar betogen dat de minimale incubatietijd van deze ziekte 22 maanden bedraagt. Ook al wordt van deze minimale incubatietijd van 22 maanden uitgegaan, moet toch worden vastgesteld dat deze gedeeltelijke opheffing van het embargo het uitbreken van de ziekte, in november 2000, bij het Spaanse veebestand hoe dan ook niet kon veroorzaken, daar de begindatum voor de op grond van beschikking 98/692 toegestane verzendingen op 1 augustus 1999 is vastgesteld.
- 144 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de onrechtmatigheden die verzoekers de verwerende instellingen verwijten ten aanzien van de geleidelijke opheffing van het in 1996 ingestelde embargo op producten uit het Verenigd Koninkrijk niet als een beslissende oorzaak van het ontstaan van BSE in Spanje kunnen worden beschouwd.
4. De verwerende instellingen zouden hun verplichtingen van toezicht en controle op het gebied van de gezondheid van mens en dier niet zijn nagekomen
- 145 Naast de in de vorige onderdelen onderzochte gestelde onrechtmatigheden, formuleren verzoekers met betrekking tot het optreden van de verwerende

instellingen in de volledige periode tussen 1990 en 2000 de algemene kritiek, dat zij hun verplichtingen van toezicht en controle niet zijn nagekomen. Verzoekers verwijten de verwerende instellingen met name dat zij de bepalingen van artikel 152, lid 4, sub b en c, EG — die voorzien in de mogelijkheid tot vaststelling van maatregelen op veterinair en fytosanitair gebied, alsmede van stimuleringsmaatregelen ter verzekering van een hoog beschermingsniveau voor de menselijke gezondheid — niet hebben toegepast, de in de richtlijnen 89/662 en 90/425 bedoelde vrijwaringsmaatregelen niet hebben vastgesteld, en geen controle hebben uitgeoefend op de naleving van de gemeenschapsregeling door de autoriteiten van de lidstaten, met name die van het Verenigd Koninkrijk.

146 Vastgesteld moet evenwel worden dat verzoekers niet precies hebben aangegeven welke andere handelingen en verzuimen dan die welke eerder zijn onderzocht, een onrechtmatige gedraging van de verwerende instellingen zouden vormen. A fortiori hebben verzoekers hun argumenten niet onderbouwd met betrekking tot de vraag welk causaal verband er tussen deze gestelde onregelmatigheden en het ontstaan van BSE in Spanje in 2000 concreet bestaat.

147 Zo beperken verzoekers zich tot de vermelding van het verslag van de enquêtecommissie, waarin volgens hen wordt bevestigd dat de Raad en de Commissie aansprakelijk zijn voor de crisis die als gevolg van de verspreiding van BSE in de lidstaten is ontstaan. Er moet namelijk op worden gewezen dat in dit verslag is vastgesteld dat de verwerende instellingen de BSE-crisis tussen 1990 en 1994 slecht hebben beheerd en dat hen in dit verband aansprakelijkheid treft. De Raad wordt in het bijzonder passief gedrag tijdens deze periode verweten. Wat de Commissie betreft, hebben de verwijten van de enquêtecommissie met name hierop betrekking, dat zij meer belang heeft gehecht aan het beheer van de markt dan aan de volksgezondheid, de veterinaire inspectiebezoeken in het Verenigd Koninkrijk tussen juni 1990 en mei 1994 heeft gestaakt, heeft geprobeerd om het probleem te minimaliseren, door zelfs een beleid van desinformatie te voeren, en het probleem van het vlees- en beendermeel te laat en ondoeltreffend heeft geregeld. Dit verslag legt ook de vinger op tekortkomingen in de werking en de coördinatie van de diensten van de Commissie. Ten slotte kritiseert dit verslag de werking van het WVC en van het permanent veterinair comité.

- 148 Er zij hoe dan ook op gewezen dat volgens het verslag van de enquêtecommissie de regering van het Verenigd Koninkrijk de belangrijkste verantwoordelijke voor de BSE-crisis is; deze zou immers toestemming hebben gegeven voor de wijziging van het productiesysteem voor vlees- en beendermeel waardoor de besmetting van het Engelse veebestand is veroorzaakt, en noch na 1988 de doeltreffendheid van het verbod om herkauwers met dit meel te voederen, noch daarna de juiste toepassing van de communautaire veterinaire rechtelijke regeling voor BSE hebben verzekerd. Het verslag heeft ook zware kritiek op de meelproducenten en de verwerkers van dierlijke afval in het Verenigd Koninkrijk die een gebrekkig product zouden hebben vervaardigd en het bestaande besmettingsgevaar zouden hebben genegeerd.
- 149 Ten slotte zij erop gewezen dat het verslag van de enquêtecommissie is opgesteld in de loop van 1996 en goedgekeurd in februari 1997, dat wil zeggen bijna vier jaar voordat in Spanje BSE is opgedoken. Anders dan verzoekers stellen, kunnen de conclusies van dit verslag evenwel niet gemakkelijk naar de onderhavige situatie worden geëxtrapoleerd. Zo zij opgemerkt dat, terwijl volgens verzoekers de verwerende instellingen de in dit verslag geformuleerde aanbevelingen tot 2000 niet hebben gevolgd, de Tijdelijke commissie follow-up BSE-aanbevelingen van het Europees Parlement in een verslag van 14 november 1997 heeft vastgesteld dat de Commissie het merendeel van de aanbevelingen van de enquêtecommissie inzake BSE volledig of gedeeltelijk ten uitvoer had gebracht, dan wel zich ertoe had verbonden om dit binnen bepaalde termijnen te doen.
- 150 Het Gerecht is bijgevolg van oordeel dat niet kan worden volstaan met een beroep op de conclusies van dit verslag ten bewijze dat in de onderhavige zaak een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen de aan de verwerende instellingen verweten handelingen en verzuimen, en het opduiken, in 2000, van BSE in Spanje.
- 151 Wat verder verzoekers' argument betreft, dat de verwerende instellingen niet voldoende toezicht hebben uitgeoefend op de naleving van de communautaire veterinaire rechtelijke regeling, is het Gerecht van oordeel dat zulks, ook al zou het

vaststaan, niet als een beslissende oorzaak van het ontstaan van BSE in Spanje kan worden beschouwd. De verantwoordelijkheid voor het daadwerkelijke toezicht op de toepassing van de communautaire veterinaire rechtelijke regeling berust namelijk in de eerste plaats bij de lidstaten. Wat meer in het bijzonder de veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer betreft, blijkt uit de richtlijnen 89/662 en 90/425 dat deze in de eerste plaats door de autoriteiten van de lidstaat van verzending moeten worden verricht, en slechts in mindere mate door de autoriteiten van de lidstaat van bestemming. Zo staat het aan de autoriteiten van de lidstaat van verzending om de nodige maatregelen te treffen opdat de veterinaire voorschriften in alle stadia van productie, opslag, verhandeling en vervoer van de producten door de ondernemers worden nageleefd (artikel 4 van richtlijn 89/662; artikel 4 van richtlijn 90/425). Verder moeten de lidstaten bij uitbreken op hun grondgebied van zoönoses of ziektes die voor de veestapel of voor de volksgezondheid een ernstig gevaar kunnen opleveren, onmiddellijk de door de communautaire voorschriften voorgeschreven bestrijdings- of preventiemaatregelen ten uitvoer leggen, of elke andere maatregel vaststellen die zij passend achten (artikel 9, lid 1, eerste en tweede alinea, van richtlijn 89/662; artikel 10, lid 1, eerste en tweede alinea, van richtlijn 90/425). Voorts kan de lidstaat van bestemming, in afwachting van de vaststelling van maatregelen door de Gemeenschap, om ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid van mens en dier, conservatoire maatregelen nemen (artikel 9, lid 1, derde en vierde alinea, van richtlijn 89/662; artikel 10, lid 1, derde en vierde alinea, van richtlijn 90/425).

152 Verder is volgens het Gerecht niet aangetoond dat deze ziekte, zelfs indien deze instellingen strengere maatregelen, waaronder de maatregelen waarvan verzoekers hun verwijten dat zij ze niet hebben genomen, hadden vastgesteld, of deze eerder hadden vastgesteld, niet hoe dan ook de Spaanse veestapel zou hebben getroffen. Inzonderheid blijkt uit de processtukken dat zowel de nationale instanties als de marktdeelnemers de communautaire voorschriften vaak hebben genegeerd. Als gevolg van de handelingen en de verzuimen van laatstbedoelden kan niet worden vastgesteld dat het vereiste rechtstreekse causaal verband tussen de gestelde onrechtmatigheden van de gemeenschapsinstellingen en de aangevoerde schade in casu bestaat.

153 Zoals de Rekenkamer in speciaal verslag nr. 14/2001 uiteenzet, hebben sinds 1996 door het VVB verrichte inspecties uitgewezen dat de meeste lidstaten (waaronder

het Koninkrijk Spanje) er niet voldoende nauwgezet op hebben toegezien dat de BSE-maatregelen op hun grondgebied naar behoren werden uitgevoerd. Volgens de Rekenkamer moet het uitbreken van de tweede BSE-crisis in 2000 worden gezien tegen de achtergrond van deze gebrekkige uitvoering door de lidstaten van de communautaire voorschriften, met name als gevolg van de toepassing van ongeschikte toezichtsmaatregelen en de niet-naleving van het verbod om in het voeder van herkauwers diermeel te gebruiken, alsmede wegens de ontoereikende controle van de handel in dit meel en diervoeder. Deze gebrekkige uitvoering door de lidstaten van de bestaande communautaire voorschriften heeft er ongetwijfeld toe bijgedragen dat BSE niet is kunnen worden uitgeroeid, maar zich integendeel heeft kunnen verspreiden.

- 154 Ten slotte moet ook het aandeel van bepaalde particuliere marktdeelnemers in de verspreiding van de ziekte in aanmerking worden genomen. Zo is in dit speciaal verslag nr. 14/2001 van de Rekenkamer vastgesteld dat de landbouw- en levensmiddelensector de communautaire wetgeving inzake BSE niet voldoende nauwgezet had toegepast, meer in het bijzonder wat het verbod op het gebruik van meel en de etiketteringsverplichting betreft.
- 155 Hieruit volgt dat niet is aangetoond dat de gestelde schending door de Commissie en de Raad van hun toezichts- en controleverplichtingen op het gebied van de volksgezondheid voor het ontstaan van BSE in Spanje beslissend is geweest.

5. Conclusie

- 156 Gelet op een en ander, is volgens het Gerecht niet bewezen dat de gestelde onrechtmatige handelingen en verzuimen van de Raad en de Commissie kunnen worden beschouwd als een zekere en rechtstreekse oorzaak van het ontstaan, in

2000, van BSE in Spanje en de daaraan verbonden terugval van de consumptie en de prijzen van het rundvlees in dit land, die tot de door verzoekers in de onderhavige zaak aangevoerde schade heeft geleid. Verder is niet aangetoond dat deze ziekte, zelfs indien de verwerende instellingen de maatregelen waarvan verzoekers hun verwijten dat zij ze niet hebben genomen, hadden vastgesteld, of eerder hadden vastgesteld, niet hoe dan ook de Spaanse veestapel zou hebben getroffen.

157 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het causaal verband tussen de aangevoerde schade en de gestelde onrechtmatige gedragingen van de gemeenschapsinstellingen niet is aangetoond.

158 Derhalve moet het beroep ongegrond worden verklaard, zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan over de vraag of in casu aan de andere voorwaarden voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap is voldaan, namelijk onrechtmatigheid van de aan de instellingen verweten gedragingen en werkelijk geleden schade.

Kosten

159 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dit is gevorderd. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij in hun eigen kosten te worden verwezen, alsmede, overeenkomstig de vordering van de Raad en de Commissie, in de kosten van deze instellingen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard wat Unió de Pagesos en Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos betreft.**
- 2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**
- 3) **Verzoekers dragen hun eigen kosten en die van de Raad en de Commissie.**

García-Valdecasas

Cooke

Labucka

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 december 2006.

De griffier

De president van de Eerste kamer

E. Coulon

J. D. Cooke

Inhoud

Feiten	II - 4863
Procesverloop en conclusies van partijen	II - 4872
Ontvankelijkheid	II - 4874
Eerste middel van niet-ontvankelijkheid: vormgebreken inzake de identificatie van verzoekers	II - 4874
Argumenten van partijen	II - 4874
Beoordeling door het Gerecht	II - 4876
Tweede middel van niet-ontvankelijkheid: de wezenlijke elementen feitelijk of rechtens waarop het beroep berust zijn niet gespecificeerd	II - 4877
Argumenten van partijen	II - 4877
Beoordeling door het Gerecht	II - 4878
Derde middel van niet-ontvankelijkheid: de Unió de pagesos en de COAG hebben geen procesbelang	II - 4879
Ten gronde	II - 4881
Argumenten van partijen	II - 4881
1. Bestaan van een onrechtmatige gedraging van de Raad en de Commissie	II - 4882
— Schending van de gemeenschapsregeling inzake de bescherming van de gezondheid van mens en dier	II - 4883
— Schending van het beginsel van behoorlijk bestuur, het vertrouwens- en het voorzorgsbeginsel	II - 4890
2. Bestaan van schade	II - 4892
3. Bestaan van een causaal verband	II - 4894
	II - 4921

Beoordeling door het Gerecht	II - 4898
1. Het verbod op het gebruik van vlees- en beendermeel en passende procédés voor de verwerking van dierlijke afval­len zouden te laat zijn vastgesteld ..	II - 4902
— Het optreden van de verwerende instellingen vóór juni 1994	II - 4903
— Het optreden van de verwerende instellingen tussen juni 1994 en december 2000	II - 4906
— Conclusie	II - 4909
2. Het gebruik van GRM zou te laat zijn verboden	II - 4910
3. Het embargo op runderen, rundvlees en vlees- en beendermeel uit het Verenigd Koninkrijk zou te vroeg zijn opgeheven	II - 4912
4. De verwerende instellingen zouden hun verplichtingen van toezicht en controle op het gebied van de gezondheid van mens en dier niet zijn nagekomen	II - 4914
5. Conclusie	II - 4918
Kosten	II - 4919