

ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

30 september 1998 *

In zaak T-149/96,

Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti), een beroepsorganisatie naar Italiaans recht, gevestigd te Rome,

110 landbouwexploitanten, wier namen in bijlage bij dit arrest zijn opgenomen, vertegenwoordigd door R. G. Aloisio, advocaat te Rome, en F. Massoni, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van J. Penning, advocaat aldaar, Grand-Rue 31,

verzoekers,

tegen

Raad van de Europese Unie, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Sims-Robertson, juridisch adviseur, en M. U. Moricca, lid van zijn juridische dienst, vervolgens door M. Sims-Robertson en I. Díez Parra, juridisch adviseur, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Morbilli, directeur-generaal van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

* Procestaal: Italiaans.

en

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Ziotti en J. Macdonald Flett, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweeiders,

betreffende, enerzijds, een beroep, krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EG-Verdrag, tot vergoeding van de schade die verzoekers stellen te hebben geleden ten gevolge van het handelen, respectievelijk het nalaten van de Raad en de Commissie na het uitbreken van de ziekte bekend onder de naam boviene spongiforme encefalopathie, en, anderzijds, een beroep tot nietigverklaring van verordening (EG) nr. 1357/96 van de Raad van 8 juli 1996 tot vaststelling van extra betalingen in 1996 bovenop de premiebedragen die zijn vastgesteld in verordening (EEG) nr. 805/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees en tot wijziging van die verordening (PB L 175, blz. 9),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. Azizi, kamerpresident, R. García-Valdecasas en M. Jaeger, rechters,

griffier: B. Pastor, hoofdadministrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 10 maart 1998,

het navolgende

Arrest

De feiten

- 1 Boviene spongiforme encefalopathie (hierna: „BSE”), de zogenoemde gekke-koeienziekte, 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.
- 2 De waarschijnlijke oorzaak van BSE is een wijziging in de bereiding van het voer voor runderen waarna het eiwitte bevatte die afkomstig waren van schapen die aan scrapie leden. De incubatieperiode bedraagt verschillende jaren, gedurende welke de ziekte niet kan worden ontdekt bij levende dieren.
- 3 BSE is in het Verenigd Koninkrijk voor het eerst ontdekt in 1986. Sedert 1988 zijn in de veestapel van die lidstaat meer dan 160 000 bevestigde gevallen van BSE geconstateerd; sporadisch is de ziekte ook uitgebroken in Frankrijk, Ierland, Portugal en Zwitserland.
- 4 Ter bestrijding van deze ziekte en de gevolgen ervan heeft de Europese Gemeenschap naast de maatregelen die door het Verenigd Koninkrijk waren genomen, sedert juli 1988 een aantal beschikkingen vastgesteld, in het bijzonder de hierna vermelde beschikkingen.

- 5 Bij beschikking 89/469/EEG van de Commissie van 28 juli 1989 betreffende bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van boviene spongiforme encefalopathie (BSE) in het Verenigd Koninkrijk (PB L 225, blz. 51) werd een aantal beperkingen ingevoerd op de intracommunautaire handel in runderen die vóór juli 1988 in het Verenigd Koninkrijk waren geboren, dus vóór de datum waarop in dat land enerzijds het verbod werd uitgevaardigd om voor herkauwers bestemd voer te verkopen dat eiwitten afkomstig van herkauwers bevat, en anderzijds het verbod om dergelijk voer aan herkauwers te geven [„Ruminant Feed Ban”, vervat in de Bovine Spongiform Encephalopathy Order (1988, SI 1988/1039), zoals nadien gewijzigd].
- 6 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 uit het Verenigd Koninkrijk, uitgezonderd runderen bestemd om vóór de leeftijd van zes maanden te worden geslacht, werd veralgemeend.
- 7 Voormelde beschikking 89/469 van 28 juli 1989 is een tweede maal gewijzigd bij beschikking 90/261/EEG van de Commissie van 8 juni 1990 (PB L 146, blz. 29). Volgens die beschikking moest de naleving van het aan het Verenigd Koninkrijk opgelegde verbod op de uitvoer van dieren ouder dan zes maanden worden gegarandeerd door de dieren van een geëigend merk te voorzien en door het gebruik van computerrecords voor de identificatie van de dieren. Bovendien moest in het gezondheidscertificaat voor rundvlees met been uit het Verenigd Koninkrijk de volgende zin worden opgenomen: „Vers vlees van runderen die niet afkomstig zijn van bedrijven waarop in de afgelopen twee jaar besmetting met BSE is bevestigd.” Voor vlees zonder been schreef deze beschikking voor, dat het gezondheidscertificaat de navolgende vermelding moest bevatten: „Vers vlees waaruit bij het uitsnijden zichtbaar zenuw- en lymfeweefsel verwijderd is”; dit was namelijk het weefsel dat volgens de deskundigen de besmetting kon veroorzaken.
- 8 Deze beschikkingen zijn op hun beurt vervangen door beschikking 94/474/EG van de Commissie van 27 juli 1994 betreffende bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van boviene spongiforme encefalopathie en tot intrekking van de beschikkingen 89/469/EEG en 90/200/EEG (PB L 194, blz. 96.), die de inhoud van de eerste beschikkingen overnam en gedeeltelijk wijzigde. In deze nieuwe beschikking

werd de periode tijdens welke in de bedrijven waar de runderen waren gefokt geen besmetting met BSE mocht zijn vastgesteld — een voorwaarde om vlees met been van deze dieren naar andere lidstaten van de Gemeenschap te mogen uitvoeren — van twee op zes jaar gebracht. De beschikking verbood de uitvoer uit het Verenigd Koninkrijk van alle materiaal en producten afkomstig van herkauwers die niet waren behandeld volgens de systemen die waren toegelaten op basis van beschikking 94/382/EG 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), die gold vanaf 1 januari 1995.

- 9 Beschikking 94/474 van 27 juli 1994 is op haar beurt gewijzigd bij beschikking 95/287/EG van de Commissie van 18 juli 1995 (PB L 181, blz. 40). Bij deze beschikking werd voor de identificatie van van herkauwers afkomstige eiwitten in voor herkauwers bestemd voeder de Elisa-test voorgeschreven. Voorts werden de inhoud van de bij uit het Verenigd Koninkrijk verzonden vlees te voegen gezondheidscertificaten en ook de omvang van de door de bevoegde nationale instanties te verrichten controles gewijzigd. Met name met betrekking tot vlees van runderen die bij het slachten ouder waren dan twee en een half jaar, moest het certificaat verzekeren dat deze runderen in het Verenigd Koninkrijk uitsluitend hadden verbleven op bedrijven waar in de laatste zes jaar geen enkel geval van BSE was bevestigd of, in het omgekeerde geval, dat het ging om vers rundvlees zonder been, in de vorm van spierweefsel waarvan al het aanhangende weefsel, inclusief zichtbaar zenuw- en lymfeweefsel, was verwijderd.

- 10 Beschikking 90/134/EEG van de Commissie van 6 maart 1990 tot tweede wijziging van de bijlagen bij richtlijn 82/894/EEG van de Raad inzake de melding van dierziekten in de Gemeenschap, en tot tijdelijke wijziging van de meldingsfrequentie met betrekking tot boviene spongiforme encefalopathie (PB L 76, blz. 23) voegde 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, dit om te zorgen voor een snelle informatieverstrekking, die onontbeerlijk was voor de toepassing van de door de gemeenschapsregeling voorziene beschermingsmaatregelen. Deze laatste richtlijn is een derde maal gewijzigd bij beschikking 92/450/EEG van de Commissie van 30 juli 1992 (PB L 248, blz. 77), waarbij de in voormelde beschikking 90/134 van

6 maart 1990 opgelegde verplichte wekelijkse melding van de ziektehaarden tot 31 december 1997 is verlengd.

- 11 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 boviene spongiforme encefalopathie (BSE) (PB L 105, blz. 24) zijn in verband met de BSE een reeks maatregelen ingevoerd ter beperking van het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde van runderen afkomstige weefsels en organen, in het bijzonder de weefsels en organen afkomstig van runderen die op het tijdstip van slachting meer dan zes maanden oud waren.

- 12 Beschikking 92/290/EEG van de Commissie van 14 mei 1992 inzake bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van runderembryo's in verband met boviene spongiforme encefalopathie (BSE) in het Verenigd Koninkrijk (PB L 152, blz. 37) verbood alle lidstaten embryo's, afkomstig van koeien waarvan op het tijdstip van verzending werd vermoed dat zij aan BSE lijden of waarbij de ziekte was bevestigd, naar andere lidstaten van de Gemeenschap te zenden.

- 13 Beschikking 94/381/EG van de Commissie van 27 juni 1994 betreffende bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van boviene spongiforme encefalopathie en het vervoederen van van zoogdieren afkomstig eiwit (PB L 172, blz. 23), verbood in de gehele Gemeenschap het gebruik van van zoogdieren afkomstig eiwit voor de voeding van herkauwers, onverminderd de mogelijkheid voor de lidstaten om een systeem toe te passen waarmee eiwit van herkauwers kon worden onderscheiden van dat van niet-herkauwers. De inhoud van deze beschikking is gewijzigd en verduidelijkt bij beschikking 95/60/EG van de Commissie van 6 maart 1995 (PB L 55, blz. 43).

- 14 In een communiqué van 20 maart 1996 heeft het Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (hierna: het „SEAC”), een onafhankelijk wetenschappelijk adviesorgaan van de regering van het Verenigd Koninkrijk, melding gemaakt van tien gevallen van een variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob, die zijn vastgesteld bij personen jonger dan 42 jaar.

15 In het communiqué werd het volgende gesteld:

„Ofschoon er geen direct bewijs is voor een verband, is, gelet op de huidige gegevens en het ontbreken van elk geloofwaardig alternatief, de meest waarschijnlijke verklaring thans, dat deze gevallen verband houden met blootstelling aan BSE vóór de invoering, in 1989, van het verbod van een aantal specifieke slachtafvallen van rundvlees. Dit geeft aanleiding tot grote ongerustheid.”

16 Diezelfde dag nam de minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening 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 rundvlees, afkomstig van runderen ouder dan dertig maanden en bestemd voor menselijke consumptie, te verbieden.

17 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.

18 Op 22 maart 1996 concludeerde het Wetenschappelijk Veterinair Comité van de Europese Unie (hierna: het „Wetenschappelijk Veterinair Comité”), 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, waarmee het comité overigens steeds rekening had gehouden, beval het aan, dat de recentelijk 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 voer voor dieren te verbieden. Het comité stelde zich voorts op het standpunt, dat elk contact tussen ruggenmerg en vet, beenderen en vlees moest

worden uitgesloten, en dat, indien dit niet was uitgesloten, het karkas moest worden behandeld als specifiek slachtafval van runderen. Ten slotte deed het comité de aanbeveling, het onderzoek naar de overdraagbaarheid van BSE op de mens voort te zetten.

- 19 Op 24 maart 1996 bevestigde het SEAC zijn eerdere aanbevelingen. Het beklemtoonde evenwel, dat het niet kon bevestigen of een causaal verband tussen BSE en de recentelijk ontdekte variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob bestond en dat deze vraag uitvoeriger wetenschappelijk onderzoek vereiste.
- 20 Op 27 maart 1996 stelde de Commissie beschikking 96/239/EG inzake spoedmaatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie vast (PB L 78, blz. 47; hierna: „beschikking 96/239”).
- 21 De vijfde considerans van deze beschikking luidt als volgt:

„overwegende dat het bij de huidige kennis van zaken niet mogelijk is een definitief standpunt in te nemen over het risico van overdracht van BSE op de mens; dat het bestaan van een risico niet kan worden uitgesloten; dat de hieruit resulterende onzekerheid grote ongerustheid bij de consumenten heeft doen ontstaan; dat het, in die omstandigheden en bij wijze van spoedmaatregel, dienstig lijkt als overgangmaatregel te bepalen dat geen runderen en geen rundvlees of producten op basis van rundvlees vanuit het Verenigd Koninkrijk naar de andere lidstaten mogen worden verzonden; dat, om verlegging van het handelsverkeer te voorkomen, dezelfde verbodsbepalingen moeten gelden voor uitvoer naar derde landen”.

22 Artikel 1 van de beschikking bepaalt:

„In afwachting van een volledig onderzoek van de situatie en onverminderd de maatregelen die de Gemeenschap heeft vastgesteld ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie, zorgt het Verenigd Koninkrijk ervoor dat vanaf zijn grondgebied geen uitvoer naar de andere lidstaten en naar derde landen plaatsvindt van:

- levende runderen en sperma en embryo's daarvan,
- vlees van in het Verenigd Koninkrijk geslachte runderen,
- 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,
- vlees- en beendermeel van zoogdieren.”

23 Naar aanleiding van twee adviezen van het Wetenschappelijk Veterinair Comité is deze beschikking 96/239 gewijzigd bij beschikking 96/362/EEG van de Commissie van 11 juni 1996 (PB L 139, blz. 17), waarbij het uitvoerverbod voor rundersperma en voor andere producten, zoals gelatine, dicalciumfosfaat, aminozuren, peptiden, talg en talgproducten, is opgeheven, op voorwaarde dat zij volgens de methoden, omschreven in de bijlage bij de beschikking, worden geproduceerd in onder officiële veterinaire controle staande inrichtingen.

24 Tezelfdertijd werd in Genève op uitnodiging van de Wereldgezondheidsorganisatie een vergadering van een groep internationale deskundigen belegd, waaraan ook werd deelgenomen door de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) en het „Office international des épizooties” (Internationaal Bureau voor besmettelijke veeziekten — IOE). Deze deskundigen kwamen eveneens tot

de conclusie, dat het verband tussen BSE en de variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob niet was aangetoond, maar dat de blootstelling van de Britse bevolking aan BSE de meest waarschijnlijke verklaring voor de in het Verenigd Koninkrijk ontdekte gevallen van laatstgenoemde ziekte was. De deskundigen deden in het bijzonder de aanbeveling, dat alle landen ervoor dienden te zorgen, dat de met overdraagbare spongiforme encefalopathie besmette dieren zouden worden geslacht en alle delen of producten van deze dieren zouden worden verwijderd, zodat het infecterende agens in geen enkele voedselketen kon komen, alsmede dat alle landen hun methoden voor de behandeling van karkassen zouden herzien, teneinde de daadwerkelijke inactivering van de voor overdraagbare spongiforme encefalopathie verantwoordelijke agentia te verzekeren.

- 25 Reeds in april 1996 stelde de Gemeenschap een reeks maatregelen ter ondersteuning van rundvleesmarkt in de gehele Gemeenschap vast, waarbij met name de voorwaarden voor interventie aanzienlijk werden uitgebreid. Een van die maatregelen was verordening (EG) nr. 1357/96 van de Raad van 8 juli 1996 tot vaststelling van extra betalingen in 1996 bovenop de premiebedragen die zijn vastgesteld in verordening (EEG) nr. 805/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees en tot wijziging van die verordening (PB L 175, blz. 9; hierna: „verordening nr. 1357/96”).
- 26 Bij op 21 mei 1996 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift, ingeschreven onder nummer T-76/96, stelden een beroepsorganisatie, de National Farmers' Union, en vier in de sector van de Britse rundvleesindustrie bedrijvige ondernemingen een beroep tot nietigverklaring van beschikking 96/239 in. Bij op 25 mei 1996 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift, ingeschreven onder nummer T-76/96 R, verzochten zij krachtens artikel 185 EG-Verdrag om opschorting van de tenuitvoerlegging van die beschikking.
- 27 Bij op 24 mei 1996 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift, ingeschreven onder nummer C-180/96, stelde het Verenigd Koninkrijk beroep tot nietigverklaring van dezelfde beschikking alsmede van een aantal andere, daarmee verband houdende handelingen in. Bij op dezelfde dag ter griffie van het Hof neergelegde afzonderlijke akte, ingeschreven onder nummer C-180/96 R, verzocht het Verenigd Koninkrijk om opschorting van de tenuitvoerlegging van beschikking 96/239 en/of om bepaalde voorlopige maatregelen.

- 28 Bij beschikking van 12 juli 1996, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-180/96 R, Jurispr. blz. I-3903), verwierp het Hof het verzoek om opschorting van de tenuitvoerlegging. Bij beschikking van 13 juli 1996, National Farmers' Union e. a./Commissie (T-76/96 R, Jurispr. blz. II-815) verwierp ook de president van het Gerecht het verzoek om opschorting van de tenuitvoerlegging.
- 29 Nadat de verzoekers afstand van instantie hadden gedaan, is zaak T-76/96, National Farmers' Union e. a./Commissie, bij beschikking van het Gerecht van 5 december 1996 doorgehaald.
- 30 Bij arrest van 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-180/96, Jurispr. blz. I-2265) heeft het Hof het door die lidstaat ingestelde beroep tot nietigverklaring verworpen.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 31 Bij op 23 september 1996 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift hebben verzoekers, de Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti), een beroepsorganisatie naar Italiaans recht, gevestigd te Rome, waarbij de Italiaanse veefokkers via regionale en provinciale federaties zijn aangesloten, en 110 individuele veefokkers het onderhavige beroep tegen de Raad, de Commissie en het Permanent Veterinair Comité ingesteld.
- 32 Bij beschikking van het Gerecht (Vijfde kamer) van 12 maart 1997 is het beroep niet-ontvankelijk verklaard, voor zover het tegen het Permanent Veterinair Comité was ingesteld.
- 33 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vijfde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en heeft het maatregelen tot organisa-

tie van de procesgang genomen: het heeft de Commissie verzocht om overlegging van de conclusies van de enquêtecommissie BSE van 7 februari 1997 van het Europees Parlement. Op 9 oktober 1997 heeft de Commissie het gevraagde document overgelegd.

34 Partijen zijn in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord ter terechtzitting van 10 maart 1998.

35 Verzoekers concluderen, dat het het Gerecht behage:

— verweerders krachtens artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag hoofdelijk te veroordelen tot vergoeding aan elke verzoeker, naar gelang van het hem verschuldigde bedrag, van de schade die in de loop van de procedure zal moeten worden vastgesteld, vermeerderd met 10 % moratoire interessen, en aangepast aan de geldontwaarding, tot de datum van daadwerkelijke betaling;

— nietig te verklaren verordening nr. 1357/96, voor zover deze het bedrag van de aan de producenten te betalen vergoeding beperkt en in ieder geval voor de vaststelling van die vergoeding uitsluitend uitgaat van het inkomensverlies en niet van de meerkosten;

— verweerder(s) die aansprakelijk word(t)(en) gesteld, te verwijzen in de kosten.

36 Ter terechtzitting hebben verzoekers verklaard, dat zij hun conclusie tot nietigverklaring van verordening nr. 1357/96 zouden intrekken, indien het Gerecht de stelling van verweerders aanvaardt, dat deze verordening de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap niet beperkt.

37 De Raad concludeert, dat het het Gerecht behage:

- het beroep tot schadevergoeding kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren wat Coldiretti betreft;
- in ieder geval het beroep tot schadevergoeding ongegrond te verklaren;
- het beroep tot nietigverklaring van verordening nr. 1357/96 kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren;
- in ieder geval dit beroep ongegrond te verklaren;
- verzoekers in de kosten te verwijzen.

38 De Commissie concludeert, dat het het Gerecht behage:

- het beroep tot nietigverklaring van verordening nr. 1357/96 niet-ontvankelijk te verklaren;
- het door Coldiretti ingestelde beroep tot schadevergoeding niet-ontvankelijk te verklaren;
- het beroep tot schadevergoeding niet-ontvankelijk te verklaren, voor zover het gebaseerd is op een recht op bescherming van de gezondheid dat iedere burger van de Gemeenschap geniet;
- het beroep tot schadevergoeding voor het overige te verwerpen;
- verzoekers in de kosten te verwijzen.

- 39 Verzoekers vragen een deskundigenonderzoek, teneinde te bepalen welke technische maatregelen onontbeerlijk zijn om het ontstaan en de verspreiding van BSE bij rundvlees te voorkomen en om de actuele en toekomstige schade van verzoekers te bepalen, die zij in de onderhavige zaak reeds hebben geleden of nog zullen lijden aan zowel werkelijke schade als gederfde winst. In dat verband behouden zij zich het recht voor, het Gerecht en/of de aan te wijzen deskundigen alle in het kader van de onderhavige zaak noodzakelijke documentatie over te leggen.

De conclusies tot schadevergoeding

De ontvankelijkheid

De exceptie van niet-ontvankelijkheid, door de Raad ontleend aan het feit, dat het verzoekschrift niet aan artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering voldoet

— Argumenten van partijen

- 40 De Raad herinnert aan de vaste rechtspraak betreffende de draagwijdte van artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering, bepalende dat elk verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summier uiteenzetting van de aangevoerde middelen moet bevatten. Deze aanduiding moet voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn om de verweerder in staat te stellen zijn verweer voor te bereiden, en om het Gerecht in staat te stellen, in voorkomend geval zonder nadere gegevens, uitspraak te doen op het beroep.
- 41 Meer in het bijzonder wat beroepen tot schadevergoeding als het onderhavige betreft, wijst de Raad op de vaste rechtspraak dat een verzoekschrift dat het Gerecht niet in staat stelt de door de verzoeker geleden schade vast te stellen, niet aan de minimumeisen voldoet die artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor

de procesvoering stelt, opdat een beroep ontvankelijk is (beschikking Gerecht 29 november 1993, Koelman/Commissie, T-56/92, Jurispr. blz. II-1267).

- 42 De Raad stelt, dat verzoekers kennelijk niet aan dat vereiste hebben voldaan, daar zij de precieze aard noch de omvang van de door ieder van hen rechtstreeks geleden schade hebben aangegeven. Met name herinnert hij eraan, dat verzoekers in hun verzoekschrift het Gerecht vragen, een groep van deskundigen opdracht te geven het aan ieder van hen te betalen bedrag te bepalen, en dat zij stellen, dat alle Italiaanse rundveefokkers schade hebben geleden.
- 43 Volgens de Raad moet het beroep tot schadevergoeding dan ook wegens gebrek aan coherentie, duidelijkheid en nauwkeurigheid kennelijk niet-ontvankelijk worden verklaard.
- 44 Ter terechtzitting hebben verzoekers tegen deze exceptie van niet-ontvankelijkheid ingebracht, dat de Raad en de Commissie erkennen, dat de veefokkers schade hebben geleden. Zij voegden daaraan toe, dat de precieze berekening van de schade een te zware opdracht voor hen is, die zij niet aankunnen, en dat zij daarom het Gerecht om een technische expertise hebben verzocht.

— Beoordeling door het Gerecht

- 45 Ingevolge artikel 19 van 's Hof's Statuut-EG en artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht dient het verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen te bevatten.
- 46 Deze uiteenzetting moet voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn om de verweerder in staat te stellen zijn verweer voor te bereiden, en om het Gerecht in staat te stellen, in voorkomend geval zonder nadere gegevens, uitspraak te doen op het

beroep. Om de rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling te waarborgen, wordt voor de ontvankelijkheid van een beroep geëist, 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 (zie arresten Hof van 13 december 1990, Commissie/Griekenland, C-347/88, Jurispr. blz. I-4747, punt 28, en 31 maart 1992, Commissie/Denemarken, C-52/90, Jurispr. blz. I-2187, punten 17 e. v.; beschikking Koelman/Commissie, reeds aangehaald, punt 21; arrest Gerecht van 18 september 1996, Asia Motor France e. a./Commissie, T-387/94, Jurispr. blz. II-961, punt 106; beschikking Gerecht van 21 november 1996, Syndicat des producteurs de viande bovine e. a./Commissie, T-53/96, Jurispr. blz. II-1579, punt 21, en arrest Gerecht van 29 januari 1998, Dubois et Fils/Raad en Commissie, T-113/96, Jurispr. blz. II-125, punt 29).

- 47 Om aan deze vereisten te voldoen, dient een verzoekschrift waarin vergoeding van de door een gemeenschapsinstelling veroorzaakte schade wordt gevorderd, de gegevens te bevatten die het mogelijk maken te bepalen, welke schade de verzoeker stelt te hebben geleden en, meer bepaald, welke de aard en de omvang van die schade is (beschikking Koelman/Commissie, reeds aangehaald, punten 22-24, en arrest Gerecht van 13 december 1995, Exporteurs in Levende Varkens e. a./Commissie, T-481/93 en T-484/93, Jurispr. blz. II-2941, punt 75).
- 48 In casu worden in het verzoekschrift op de blz. 18 en 19 de verschillende soorten schade vermeld die de rundveefokkers hebben geleden: in de eerste plaats de schade die is veroorzaakt doordat levende dieren beneden de kostprijs moesten worden verkocht, en wel tegen een prijs die volgens verzoekers 40 % lager was dan de veefokkers verwachtten; in de tweede plaats de schade in verband met de kosten van het aanhouden van de dieren die aan het einde van de vetmestingscyclus niet waren verkocht, in de derde plaats de gedeerde winst ten gevolge van het feit dat tijdens het lopende jaar een aantal dieren niet zijn verkocht, en in de vierde plaats de gedeerde winst ten gevolge van de voortdurende daling van het verbruik van rundvlees tijdens de daaropvolgende jaren.
- 49 In de memories van verzoekers is weliswaar niet definitief becijferd, welke schade iedere veefokker heeft geleden, doch de bijlagen 10 en 11 bij het verzoekschrift bevatten gedetailleerde ramingen van de gestelde verliezen voor de Italiaanse vee-stapel, en ook de bij die ramingen gebruikte criteria en parameters zijn vermeld.

Ondanks de overgelegde ramingen wijzen verzoekers erop, dat zij bij de precieze beoordeling en becijfering van de door elke afzonderlijke veefokker geleden schade enorme moeilijkheden hebben ondervonden. Juist daarom hebben zij gevraagd, dat die complexe schadebepaling door een groep van deskundigen wordt verricht.

50 In die omstandigheden moet worden vastgesteld, dat het verzoekschrift, zoals aangevuld met de informatie in de bijlagen, voldoende nauwkeurig is wat de aard en het karakter van de gestelde schade betreft, en dat het verweerders noch het Gerecht heeft belet, om de ruw geschatte omvang van de gestelde schade te kennen. Partijen hebben dus hun verweer zonder bijkomende informatie kunnen voorbereiden, en het Gerecht kan uitspraak doen op het beroep, ook al kan het later eventueel preciseringen over de exacte omvang van de door elke verzoeker geleden schade nodig hebben.

51 Bijgevolg stelt de Raad ten onrechte, dat het verzoekschrift niet voldoet aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid die in artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering zijn gesteld.

52 Derhalve moet de exceptie van niet-ontvankelijkheid worden afgewezen.

De exceptie van niet-ontvankelijkheid die verweerders ontleen aan het gebrek aan procesbelang van Coldiretti

— Argumenten van partijen

53 Verweerders stellen, dat de schadevordering van Coldiretti niet-ontvankelijk is. Zij verwijzen naar de rechtspraak, volgens welke een vereniging die is opgericht ter verdediging van de collectieve belangen van een bepaalde categorie van justitiabelen geen beroep tot vergoeding van de door haar leden geleden schade kan instellen. Volgens de gemeenschapsrechter heeft een beroepsvereniging enkel het recht

een beroep krachtens artikel 215 van het Verdrag 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 Hof van 18 maart 1975, *Union syndicale e. a./Raad*, 72/74, *Jurispr.* blz. 401, punten 20-22, en arrest *Exporteurs in Levende Varkens e. a./Commissie*, reeds aangehaald, punt 64; beschikking *Syndicat des producteurs de viande bovine e. a./Commissie*, reeds aangehaald, punt 28). Uit het verzoekschrift blijkt evenwel niet, zelfs niet impliciet, dat Coldiretti zelf schade heeft geleden of dat zij een haar door haar leden gecedeerd recht op schadevergoeding doet gelden. Coldiretti heeft aange-toond noch gesteld, dat zich in casu één van bovengenoemde hypothesen voor-doet. Bijgevolg zou haar vordering kennelijk niet-ontvankelijk zijn.

- 54 Verzoekers erkennen, dat Coldiretti een vereniging zonder rechtspersoonlijkheid is. Niettemin kan zij huns inziens in rechte optreden. Volgens hen is het ontbreken van rechtspersoonlijkheid niet relevant en belet het niet, dat de vereniging een van haar leden onderscheiden rechtssubject is, dat zelf kan handelen. Coldiretti heeft dan ook belang bij de vaststelling, dat de instellingen en/of hun ambtenaren aansprakelijk zijn voor het ontstaan van de in het verzoekschrift bedoelde schade.
- 55 Huns inziens kan de vereniging in rechte optreden, omdat niet-erkende verenigin-gen een rechtspersoonlijkheid hebben die onderscheiden is van die van hun leden, ook al beschikken zij — vanuit het oogpunt van de vermogensrechtelijke aansprakelijkheid — niet over een volledige vermogensrechtelijke autonomie.

— Beoordeling door het Gerecht

- 56 Zoals de Commissie heeft opgemerkt, is de onderhavige exceptie van niet-ontvankelijkheid niet gebaseerd op argumenten die verband houden met de rechts-vorm van verzoekster, of op het feit dat zij naar Italiaans recht geen rechtspersoon-lijkheid heeft, doch betreft zij de voorwaarden die in de communautaire rechtspraak met betrekking tot het procesbelang van een beroepsvereniging wor-den gesteld.

- 57 Een beroepsvereniging is slechts gerechtigd een beroep krachtens artikel 215 van het Verdrag 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 Hof van 4 oktober 1979, 238/78, Ireks-Arkady/Raad en Commissie, Jurispr. blz. 2955, punt 5; arrest Exporteurs in Levende Varkens e. a./Commissie, reeds aangehaald, punten 76 en 77, en beschikking Syndicat des producteurs de viande bovine e. a./Commissie, reeds aangehaald, punten 28 en 29).
- 58 Ook al vertegenwoordigt Coldiretti de belangen van de landbouwers en de vee-fokkers (artikel 2 van haar statuten), gelijk verzoekers ter terechtzitting hebben gesteld, dat neemt niet weg, dat alleen verenigingen en niet individuele vee-fokkers lid van haar kunnen zijn. Volgens artikel 7 van haar statuten is Coldiretti immers een confederatie van regionale en provinciale federaties van landbouwers en vee-fokkers. Volgens artikel 10 kunnen ook organisaties van landbouwondernemers die dezelfde doelstellingen als Coldiretti nastreven, lid worden.
- 59 Coldiretti stelt evenwel geen eigen schade waarvan zij vergoeding vordert, en beroept zich evenmin op gecedeerde rechten of op een uitdrukkelijke lastgeving op grond waarvan zij bevoegd is vergoeding te vorderen van de schade die de bij haar aangesloten verenigingen of hun leden, de individuele vee-fokkers, hebben geleden.
- 60 Daaruit volgt, dat zij in casu geen procesbelang heeft aangetoond.
- 61 Bijgevolg moeten Coldiretti's conclusies tot schadevergoeding niet-ontvankelijk worden verklaard.

De exceptie van niet-ontvankelijkheid die de Commissie ontleent aan het feit dat de vordering is gebaseerd op een recht op bescherming van de gezondheid dat iedere burger van de Gemeenschap geniet

— Argumenten van partijen

⁶² De Commissie merkt op, dat de rechtsvordering van verzoekers, waar zij herinneren aan de noodzaak de economische belangen van de consumenten en hun recht op gezondheid te beschermen, en waar zij zich beroepen op de schade die de „gemeenschapsburgers” ten gevolge van de BSE-crisis hebben geleden, niet in hun eigen belang is ingesteld, maar in het algemeen belang van alle burgers van de Unie, die zij zodoende impliciet stellen te vertegenwoordigen. Het eigen belang van verzoekers valt dus samen met het belang van de Gemeenschap of van de consumenten. Het gemeenschapsrecht kent echter geen rechtsvordering ter bescherming van het collectief belang.

⁶³ Voorts herinnert de Commissie aan de rechtspraak volgens welke beroepen tot schadevergoeding niet-ontvankelijk zijn, wanneer zij niet eens summier de gegevens bevatten die noodzakelijk zijn ter identificatie van de drie sleutelementen: de geleden schade (aard en omvang), de onrechtmatige gedraging van de gemeenschapsinstellingen en het bestaan van een oorzakelijk verband (arrest Hof 21 mei 1976, *Roquette frères/Commissie*, 26/74, *Jurispr.* blz. 677, punten 22-24, en arrest Gerecht van 10 juli 1990, *Automec/Commissie*, T-64/89, *Jurispr.* blz. II-367, punt 73). Zij concludeert daaruit, dat het beroep ook niet-ontvankelijk is omdat de gezondheidsschade die verzoekers stellen te hebben geleden, niet bepaald is.

— Beoordeling door het Gerecht

⁶⁴ De Commissie legt het verzoekschrift onjuist uit, wanneer zij stelt dat verzoekers een rechtsvordering in het algemeen belang van alle burgers van de Unie instellen.

- 65 In een bepaalde passage van het verzoekschrift vermelden verzoekers weliswaar de artikelen 3, sub o, 129 en 129 A van het Verdrag en wijzen zij erop, dat de gemeenschapsinstellingen op grond van die bepalingen gehouden zijn bij te dragen tot de verwezenlijking van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid en van de consumentenbescherming doch, gelet op de context waarin die verklaringen zijn gedaan, de formulering van de conclusies van het verzoekschrift en het feit dat verzoekers in hun memories niet verwijzen naar schade die aan de menselijke gezondheid zou zijn berokkend, moet worden vastgesteld, dat verzoekers geen gezondheidsschade van wie dan ook stellen, en dat zij op dit punt geen schadevergoeding vorderen.
- 66 Bijgevolg moet de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid worden verworpen.

Ten gronde

Argumenten van partijen

— De onrechtmatige gedragingen van de Raad en de Commissie

- 67 Verzoekers betogen, dat de gemeenschapsinstellingen, en in het bijzonder de Commissie, de „bevoegdheden-verplichtingen” die de geldende wetgeving hun ter voorkoming van de verspreiding van BSE verleent, op onjuiste wijze hebben gebruikt en dat zij dus verantwoordelijk zijn voor de zware verstoringen op de rundvleesmarkt.
- 68 Zij merken op, dat de fundamentele taak van de Gemeenschap, zoals omschreven in artikel 2 van het Verdrag, door verschillende verdragsbepalingen nader is uitgewerkt in een reeks van specifieke taken die aan de Gemeenschap zijn opgedragen.

69 Meer in het bijzonder wijzen zij op:

- artikel 39 van het Verdrag, volgens hetwelk het gemeenschappelijk landbouwbeleid ten doel heeft de productiviteit te doen toenemen, het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn te verhogen, de markten te stabiliseren, de voorziening veilig te stellen en redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te garanderen;
- artikel 129 ingevolge hetwelk de Gemeenschap van het Verdrag ertoe bijdraagt een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te verzekeren;
- artikel 129 A, dat de consumentenbescherming betreft.

70 Verzoekers stellen, dat ofschoon de Commissie reeds in 1989 over talrijke haarden van BSE in het Verenigd Koninkrijk en het grote gevaar van overdracht van de ziekte door levende dieren was ingelicht, de gemeenschapsinstellingen niet de nodige voorzorgsmaatregelen hebben getroffen om verspreiding van de epidemie te voorkomen, en zich hebben beperkt tot interventies die naderhand ontoereikend en ondoeltreffend zijn gebleken.

71 Meer in het bijzonder stellen verzoekers, dat de Commissie

- niet haar toezichhoudende bevoegdheid heeft uitgeoefend om te waarborgen dat de lidstaten het nodige deden om ervoor te zorgen dat fok-, gebruiks- of slachtrunderen en varkens, bestemd voor het intracommunautaire handelsverkeer, niet de bron zijn van de verspreiding van besmettelijke ziekten;
- met het oog op de totstandbrenging van de interne markt niet het nodige heeft gedaan om de bescherming van de gezondheid en de economische belangen van de consumenten inzake het intracommunautaire handelsverkeer in levensmiddelen te waarborgen, door de officiële controle van die levensmiddelen te harmoniseren en doeltreffender te maken op basis van richtlijn 89/397/EEG

van de Raad van 14 juni 1989 inzake de officiële controle op levensmiddelen (PB L 186, blz. 23), richtlijn 92/59/EEG van de Raad van 29 juni 1992 inzake algemene productveiligheid (PB L 228, blz. 24) en richtlijn 93/99/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 betreffende aanvullende maatregelen inzake de officiële controle op levensmiddelen (PB L 290, blz. 14);

- niet de nodige vrijwarings- en controlemaatregelen heeft vastgesteld om de verspreiding te voorkomen van besmettelijke ziekten die groot gevaar voor de gezondheid van mens of dier kunnen opleveren, zoals bedoeld in 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 in 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).

72 Met name verwijten verzoekers de Commissie, dat zij de haar bij richtlijn 89/662 van 11 december 1989 (reeds aangehaald) verleende bevoegdheden niet heeft uitgeoefend, te weten:

- de in artikel 8, lid 1, voorziene bevoegdheid om een inspectie ter plaatse te gelasten, een officiële dierenarts te belasten met de controle van de feiten en de bevoegde autoriteit te verzoeken om intensievere monsterneming;
- de in de artikelen 9, lid 2, en 15 voorziene bevoegdheid om haar vertegenwoordigers ter plaatse de door de bevoegde autoriteiten genomen maatregelen te laten bestuderen en een advies over deze maatregelen uit te laten brengen;
- de in artikel 9, lid 3, voorziene bevoegdheid om conservatoire maatregelen te nemen en deze aan het Permanent Veterinair Comité voor te leggen;
- de in de artikelen 9, lid 4, 16, leden 2 en 3, en 17 voorziene bevoegdheid om de nodige maatregelen, aanbevelingen en besluiten vast te stellen.

- 73 Voorts betogen zij, dat uit een aantal maatregelen en gedragingen van de instellingen de onachtzaamheid van deze laatste blijkt.
- 74 In de eerste plaats heeft beschikking 94/474 van 27 juli 1994 (reeds aangehaald) betreffende bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van BSE de uitvoer van vers rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk toegelaten en daarvoor maar één voorwaarde gesteld, namelijk de toevoeging aan het gezondheidscertificaat van de navolgende neutrale formule: „Vers rundvlees zonder been, in de vorm van spierweefsel waarvan alle aanhangend weefsel, inclusief zichtbaar zenuw- en lymfweefsel, is verwijderd.” Volgens verzoekers kon een dergelijke maatregel echter onmogelijk de uitbreiding van de epidemie stoppen.
- 75 In de tweede plaats heeft beschikking 95/287 van 18 juli 1995 (reeds aangehaald) de uitvoer van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk toegelaten, zelfs rundvlees dat afkomstig was van bedrijven waar één of meer gevallen van BSE waren bevestigd, en daarvoor als enige voorwaarde gesteld, dat voormelde onbeduidende formule op het gezondheidscertificaat werd aangebracht.
- 76 Ter ondersteuning van dit betoog en ten bewijze dat de Gemeenschap aansprakelijk is op grond van artikel 215 van het Verdrag, beroepen verzoekers zich op de conclusies van het rapport van de enquêtecommissie BSE, die door het Europees Parlement is ingesteld om de eventuele politieke verantwoordelijkheid van de Commissie en de Raad vast te stellen. Zij verwijzen in het bijzonder naar een aantal passages van dit rapport.
- 77 Wat het rechtskarakter van deze aansprakelijkheid betreft, stellen verzoekers, dat het hier om een objectieve, op een onrechtmatige daad berustende aansprakelijkheid gaat. Huns inziens hebben verweerders een onrechtmatige daad gepleegd, door niet, zoals zij hadden moeten doen, op te treden om de uitbreiding van een epidemie te beperken, en door niet te reageren op het feit, dat het Verenigd Koninkrijk in gebreke bleef om zijn verplichtingen uit hoofde van de ter bestrijding van de ziekte vastgestelde maatregelen na te komen. Aangezien het „resultaat” in het geheel niet is bereikt doch het gedrag van de instellingen integendeel het

tegenovergestelde resultaat heeft opgeleverd, zijn de instellingen onmiskenbaar tot schadevergoeding gehouden, zelfs zonder dat het voor hun veroordeling noodzakelijk is, iedere afzonderlijke nalatigheid van verweerders te onderzoeken.

- 78 Volgens verzoekers kunnen de gemeenschapsinstellingen zich niet verschuilen achter begrippen als „wetgevende handeling” en „beoordelingsbevoegdheid”, omdat hun ook een nalaten, respectievelijk handelen op administratief vlak wordt verweten, en omdat hun discretionaire bevoegdheid om al dan niet een maatregel vast te stellen, niet tot willekeurig gedrag mag leiden.
- 79 Ter terechtzitting hebben verzoekers verklaard, dat zij de gemeenschapsinstellingen uiteindelijk verwijten, dat zij in 1990 niet dezelfde maatregelen hebben getroffen als zij in 1996 hebben vastgesteld, namelijk een verbod om op het Europese vasteland rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk te verkopen.
- 80 De Commissie wijst op de bepalingen die de Gemeenschap ter bestrijding van de BSE-crisis heeft genomen. Naarmate de kennis van de epidemiologie van de ziekte voortschreed, heeft de Commissie vanaf 1989 diverse maatregelen vastgesteld, om verspreiding van BSE in de andere lidstaten dan het Verenigd Koninkrijk, waar de eerste ziektehaarden waren geconstateerd, te voorkomen, en om de ziekte uit te roeien. Deze maatregelen hielden gelijke tred met gelijktijdige maatregelen van de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk.
- 81 Zij merkt op, dat om uit te maken of haar gedrag onrechtmatig was, moet worden onderzocht, of de maatregelen die sedert juli 1989 als reactie op het rapport van het SEAC over de evolutie van de ziekte in het Verenigd Koninkrijk, waarin de eerste gevallen van BSE waren bevestigd en waarin de stand van de wetenschappelijke kennis over de ziekte was weergegeven, zijn vastgesteld, adequaat waren. Dit moet worden beoordeeld op basis van de stand van de wetenschappelijke kennis op het ogenblik waarop zij zijn vastgesteld. Wat dit betreft, herinnert de Commissie eraan, dat zij het Wetenschappelijk Veterinair Comité, en met name de speciaal opgerichte subgroep BSE, herhaaldelijk heeft verzocht om het probleem te bespreken en zijn mening over de verschillende met de ziekte verband houdende

problemen mee te delen. Ook wijst zij erop, dat zij twee internationale symposia over dit onderwerp heeft georganiseerd, in november 1990 en in september 1993, dat zij een van de organisatoren was van een internationale conferentie die in september 1993 heeft plaatsgevonden en dat zij bovendien het wetenschappelijk onderzoek naar de ziekte mede heeft gefinancierd.

- 82 Haars inziens zou het in strijd met de krachtens artikel 39 van het Verdrag op de instellingen rustende verantwoordelijkheden zijn om bij bepaalde ziekten beperkende maatregelen vast te stellen die wetenschappelijk niet gerechtvaardigd of voldoende onderbouwd zijn. Gedurende lange tijd achtten de wetenschappelijke kringen de overdraagbaarheid van de ziekte op de mens vrij onwaarschijnlijk. In zijn adviezen van 27 september 1989, 8 januari 1990, 6 juni 1990 en 17 januari 1992 heeft het Wetenschappelijk Veterinair Comité zich overigens in die zin uitgesproken. Ook het Internationaal Bureau voor besmettelijke veeziekten (IOE) in zijn rapport van september 1990 en de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) in een rapport van 1991 waren die mening toegedaan.
- 83 Pas vanaf 1993 is een mogelijk verband tussen BSE en de ziekte van Creutzfeldt-Jakob bij de mens diepgaander onderzocht, ook al ging het toen om niet meer dan een „werkhypothese” waarvoor op dat ogenblik in de medische en in de wetenschappelijke wereld niet de minste steun te vinden was.
- 84 In dat verband verwijst de Commissie naar het memorandum van de WGO van 1993 betreffende de evolutie van BSE in het Verenigd Koninkrijk, naar de conclusies van de ad-hoc-deskundigengroep van het IOE tijdens het symposium te Parijs in september 1994, naar de conclusies van de WGO aan het einde van een symposium dat van 17 tot 19 mei 1995 te Genève plaatsvond, en, ten slotte, naar de adviezen van het Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding van 21 september 1995 en het Wetenschappelijk Veterinair Comité van 7 en 20 november 1995.

- 85 Haars inziens is het de nieuwe, in het communiqué van het SEAC van 20 maart 1996 bekendgemaakte informatie die het noodzakelijk maakte dat met spoed beperkende maatregelen werden genomen, welke in beschikking 96/239 zijn vastgesteld, omdat in dat communiqué voor het eerst in wetenschappelijke kringen werd geopperd, dat het agens dat BSE veroorzaakt waarschijnlijk een voor de gezondheid van de mens gevaarlijk pathogeen was.
- 86 Het zou dus niet correct zijn, het gedrag van de gemeenschapsinstellingen vóór die datum achteraf te beoordelen. Zolang de eventuele overdraagbaarheid van BSE op de mens een zuiver wetenschappelijke hypothese was, konden de verschillende betrokken belangen, namelijk het belang dat de marktdeelnemers bij een stabiele markt hadden enerzijds, en de belangen van de consumenten anderzijds, naar het oordeel van de Commissie op passende wijze worden verzoend door een verbod op de uitvoer uit het Verenigd Koninkrijk van levende runderen ouder dan zes maanden en van een hele reeks producten die mogelijk de ziekte konden verspreiden. Volgens vaste rechtspraak vereist het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, dat handelingen van de gemeenschapsinstellingen niet verder gaan dan wat passend en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande, dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (arrest Hof van 29 februari 1996, Frankrijk en Ierland/Commissie, C-296/93 en C-307/93, Jurispr. blz. I-795, punt 30). Derhalve zou de Commissie niet kunnen worden verweten dat zij zich heeft vergist toen zij vóór 20 maart 1996 het gevaar van de BSE op basis van de toenmalige stand van de wetenschap heeft beoordeeld.
- 87 De Commissie concludeert, dat geen sprake is van een onrechtmatige daad van haar, en dat het beroep dus moet worden verworpen.
- 88 Ook volgens de Raad is het beroep tot schadevordering ongegrond. De Raad herinnert aan de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan voor de niet-contractuele

aansprakelijkheid van de Gemeenschap, en merkt op, dat verzoekers behoren aan te tonen dat het gedrag van de Gemeenschap met betrekking tot de verspreiding van de BSE-epidemie onrechtmatig was.

- 89 Voor zover de handelingen die de Raad en de Commissie op veterinair gebied hebben vastgesteld volgens verzoekers ondoeltreffend waren om verspreiding van BSE in te dammen, herinnert de Raad aan de vaste rechtspraak van het Hof, dat binnen een geheel van gemeenschapsnormen, dat wordt gekenmerkt door de uitoefening van een voor de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid onontbeerlijke ruime discretionaire bevoegdheid, de Gemeenschap slechts bij uitzondering aansprakelijk kan worden gesteld ingeval de betrokken instelling de grenzen van haar bevoegdheden klaarblijkelijk en ernstig heeft miskend (arresten Hof van 2 december 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Raad, 5/71, Jurispr. blz. 975, punt 115, en van 5 december 1979, Amylum en Tunnel Refineries/Raad en Commissie, 116/77 en 124/77, Jurispr. blz. 3497, punt 13).
- 90 De Raad betoogt, dat hij de Commissie de bevoegdheid heeft verleend om maatregelen ter vrijwaring of bescherming van de gezondheid van mens en dier vast te stellen, en daarbij de bevoegdheid voor de uitvoering van die maatregelen aan de lidstaten heeft voorbehouden.
- 91 Voorts herinnert de Raad aan de bevoegdheidsverdeling op veterinair gebied tussen hemzelf en de Commissie. Hij beklemtoont, dat uit het Verdrag zelf, en in het bijzonder uit de artikelen 5, 145 en 155 daarvan, blijkt dat de wetgeving op dit gebied door de lidstaten en de Commissie gezamenlijk moet worden uitgevoerd. Hij voegt daaraan toe, dat de Commissie bij hem voorstellen moet indienen opdat hij specifieke wettelijke bepalingen inzake de BSE kan vaststellen en dat hij sedert het ontstaan van de epidemie in 1986 van de Commissie nooit een voorstel heeft ontvangen dat specifiek de bestrijding van BSE betrof. Hij ontkent dan ook, dat de kaderwetgeving ontoereikend was, aangezien hij de Commissie reeds had gemachtigd om binnen de grenzen van haar beoordelingsmarge de maatregelen vast te stellen die zij ter bestrijding van — zelfs nieuwe — zoönoses noodzakelijk achtte, waarbij hij een aantal bevoegdheden aan de lidstaten had voorbehouden.

- 92 Volgens de Raad hebben verzoekers niet aangetoond, dat hij handelingen heeft vastgesteld die een ernstige en kennelijke schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel opleverden, of dat hij een verplichting tot handelen niet is nagekomen, daar hij op dit gebied geen uitvoeringsbevoegdheid heeft en niet proprio motu kan handelen wanneer voorstellen van de Commissie ontbreken.
- 93 Bijgevolg is zijns inziens niet voldaan aan een van de voorwaarden voor zijn aansprakelijkheid en moet de schadevordering dus worden afgewezen, zonder dat behoeft te worden onderzocht of er sprake is van schadeveroorzakende feiten of van een oorzakelijk verband.

— Het bestaan van schade en een oorzakelijk verband

- 94 Verzoekers stellen, dat de te vergoeden schade enerzijds bestaat in de schade veroorzaakt doordat levende dieren als gevolg van de ineensstorting van de marktprijzen beneden de kostprijs moesten worden verkocht en door de hogere kosten voor het aanhouden van de dieren die aan het einde van de vetmestingscyclus niet waren verkocht, en anderzijds in gederfde winst veroorzaakt doordat een aantal dieren tijdens het lopende jaar niet zijn verkocht, en doordat het verbruik van rundvlees tijdens de daaropvolgende jaren bleef dalen.
- 95 Verzoekers vragen een deskundigenonderzoek om het bedrag van de door iedere veefokker geleden schade te bepalen, en preciseren daarbij, dat zij zich het recht voorbehouden behouden het Gerecht en/of de aan te wijzen deskundigen alle daartoe noodzakelijke stukken over te leggen.
- 96 Ter terechtzitting hebben zij verklaard, dat indien de instellingen in 1990 tot een volledig embargo op de verkoop van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk hadden besloten, de rundvleesmarkt in de andere lidstaten niet zou zijn ineengestort, daar die maatregel de infectiehaard onmiddellijk tot het Verenigd Koninkrijk zou hebben beperkt en door de consumenten zou zijn opgevat als een zeer sterk signaal

dat de gemeenschapsinstellingen controle uitoefenden. De door de ineensorting van de markt veroorzaakte schade is dan ook het gevolg van het stilzitten van de instellingen.

- 97 De Commissie betwist niet de omvang van de economische verliezen die vooral de veefokkers ten gevolge van de BSE-crisis hebben geleden. Zij is evenwel van mening, dat verzoekers geenszins hebben aangetoond dat de door hen geleden schade door het gedrag van de gemeenschapsinstellingen is veroorzaakt. Haars inziens is, zoals het Hof in zijn beschikking van 12 juli 1996, Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald (punt 87), heeft erkend en gelijk verzoekers zelf impliciet in hun verzoekschrift hebben toegegeven (blz. 18), de ineensorting van de vraag naar rundvlees veroorzaakt door de verklaring in het communiqué van het SEAC van 20 maart 1996, dat er waarschijnlijk een verband bestond tussen BSE en de variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob.
- 98 De Raad ontkent niet, dat schade kan zijn geleden. Hij stelt evenwel, dat verzoekers de precieze aard noch de omvang van de door ieder van hen rechtstreeks geleden schade preciseren, wat met name uit het bij het Gerecht ingediende verzoek om een deskundigenonderzoek blijkt.

Beoordeling door het Gerecht

- 99 Voor aansprakelijkheid van de Gemeenschap in het kader van artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag moet voldaan zijn aan een aantal voorwaarden: onrechtmatigheid van de aan de instellingen verweten gedraging, werkelijk geleden schade en een causaal verband tussen die gedraging van de betrokken instelling en de gestelde schade (arresten Hof van 27 maart 1990, Grifoni/EGA, C-308/87, Jurispr. blz. I-1203, punt 6, en 7 mei 1992, Pesquierias De Bermeo en Naviera Laida/Commissie, C-258/90 en C-259/90, Jurispr. blz. I-2901, punt 42; arrest Gerecht van 18 september 1995, Blackspur e. a./Raad en Commissie, T-168/94, Jurispr. blz. II-2627, punt 38).

- 100 In casu dient primair te worden onderzocht, of er tussen de beweerde onrechtmatige gedraging van de gemeenschapsinstellingen en de door verzoekers aangevoerde schade een causaal verband bestaat.
- 101 Een causaal verband in de zin van artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag wordt aanvaard, wanneer tussen de onrechtmatige handeling van de betrokken instelling en de aangevoerde schade een — door de verzoekers te bewijzen — rechtstreeks causaal verband bestaat (arresten Hof van 14 juli 1961, *Société commerciale Antoine Vloeberghs/Hoge Autoriteit*, 9/60 en 12/60, *Jurispr. blz.* 412, en 30 januari 1992, *Finsider e. a./Commissie*, C-363/88 en C-364/88, *Jurispr. blz.* I-359, punt 25; arrest *Blackspur e. a./Raad en Commissie*, reeds aangehaald, punt 40).
- 102 De door verzoeksters gestelde onrechtmatige daad is in hoofdzaak, dat ter bestrijding van de BSE ontoereikende, verkeerde of inadequate maatregelen zijn vastgesteld. Meer in het bijzonder zou in 1990 niet een besluit tot volledige isolering of een algemeen verbod op het overbrengen van rundvleesproducten uit het Verenigd Koninkrijk naar het Europese vasteland zijn vastgesteld, zoals in 1996 wel is gebeurd. De aan de instellingen verweten onrechtmatige gedraging zou dus zowel gelegen zijn in dit nalaten tijdens de periode 1990-1996, als in het ontoereikend karakter van de tijdens die periode vastgestelde maatregelen.
- 103 Verweerders ontkennen niet, dat de rundveefokkers van het vasteland economische schade hebben geleden ten gevolge van de gebeurtenissen van maart 1996.
- 104 Enerzijds is de voor het eerst in 1986 geconstateerde aanwezigheid van BSE in de veestapel van het Verenigd Koninkrijk een feit dat ruim bekend is, aangezien sedert 1988 in die lidstaat meer dan 160 000 gevallen van BSE zijn bevestigd, en anderzijds zijn sporadisch ook in Frankrijk, Ierland, Portugal en Zwitserland gevallen van BSE geconstateerd.

- 105 Vanaf 1989 hebben de gemeenschapsinstellingen een reeks bepalingen met het oog op de BSE-crisis vastgesteld (zie hierboven, punten 4-13). Hoewel deze maatregelen bestemd waren om de verspreiding van BSE in de andere lidstaten van de Gemeenschap dan het Verenigd Koninkrijk te voorkomen, de ziekte uit te roeien en de schadelijke gevolgen ervan weg te werken, hielden zij geen volledige isolering van de veestapel en de rundvleesproducten van het Verenigd Koninkrijk op het grondgebied van deze lidstaat in: bepaalde levende dieren jonger dan zes maanden, afkomstig van koeien waarbij geen BSE was bevestigd noch werd vermoed, en bepaalde rundvleesproducten, sperma en embryo's mochten nog steeds op het vasteland worden verkocht totdat de Commissie beschikking 96/239 vaststelde.
- 106 Ofschoon de consumenten op de hoogte waren van de ziekte en vóór maart 1996 geen volledig embargo gold, is het vertrouwen van de consument in rundvlees niet gewijzigd, wat blijkt uit het feit, dat de vraag pas na 20 maart 1996 plotseling is gedaald. Noch de kennis van het voorkomen van de ziekte in de rundveestapel van het Verenigd Koninkrijk, van de ernst ervan en van de mogelijkheid van verspreiding onder dieren van het vasteland, noch het gebrek aan zekerheid of het op het vasteland verkochte vlees al dan niet van besmette dieren afkomstig kon zijn, noch, ten slotte, de wijze waarop de publieke opinie het optreden van verweerders bij de bestrijding van BSE beoordeelde, heeft bij de consumenten een reactie veroorzaakt die vergelijkbaar was met die welke door het communiqué van het SEAC van maart 1996 werd veroorzaakt.
- 107 Gelijk de Commissie terecht beklemtoont, erkennen verzoekers zelf in hun verzoekschrift (blz. 18), dat zij geen enkele reden hadden om een wijziging van de vraag te verwachten en dat zij bij de aanvang van de vetmestingscyclus in november 1995 ervan mochten uitgaan, dat de vraag naar rundvlees op zijn minst gelijk zou zijn aan die van het jaar tevoren.
- 108 Pas op 20 maart 1996 deelde het SEAC mee, dat de ziekte waarschijnlijk overdraagbaar was op de mens, en maakte het melding van tien gevallen van een variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob, die waren vastgesteld bij personen jonger dan 42 jaar. Het SEAC verklaarde: „Ofschoon er geen direct bewijs is voor een verband, is, gelet op de huidige gegevens en het ontbreken van elk geloofwaardig

alternatief, de meest waarschijnlijke verklaring thans, dat deze gevallen verband houden met blootstelling aan BSE vóór de invoering, in 1989, van het verbod van een aantal specifieke slachtafvallen van rundvlees. Dit geeft aanleiding tot grote ongerustheid.”

- 109 De nieuwe informatie in dit communiqué was, dat het verband tussen BSE en de ziekte van Creutzfeldt-Jakob geen hypothese meer was, maar een reële mogelijkheid. Ook al bestond BSE reeds voordien, deze nieuwe informatie bracht bij de consumenten een sterke wijziging teweeg in het beeld van het gevaar dat deze ziekte voor de menselijke gezondheid opleverde (arrest van 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, punten 52 en 53).
- 110 Naar aanleiding van dat communiqué stelden de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk urgentiemaatregelen vast, zoals 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 rundvlees, afkomstig van runderen ouder dan dertig maanden, voor menselijke consumptie te verbieden. Op hetzelfde moment troffen een aantal lidstaten en derde landen maatregelen om de invoer van runderen of rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk te verbieden of, wat sommige derde landen betreft, uit de Europese Unie.
- 111 Gelijk verzoekers zelf hebben erkend, is aan het communiqué van het SEAC en de door de lidstaten vastgestelde maatregelen in de media van de Gemeenschap veel aandacht besteed en hebben de aard en de omvang van die aandacht in de media vervolgens een grote en rechtstreekse invloed gehad op de ongerustheid die op dat ogenblik bij de consumenten is ontstaan. Het Gerecht stelt vast, dat verzoekers zelf in een aantal passages van bijlage 8 bij hun verzoekschrift de crisis in de betrokken sector grotendeels toeschrijven aan de alarmerende en huns inziens onverantwoorde wijze waarop de ontdekking van de mogelijke overdraagbaarheid van de ziekte op de mens in kranten en op televisie is behandeld. Zo bevat bladzijde 1 van dit document, getiteld „Rundvleesproductie in Italië: BSE — De

huidige situatie en toekomstperspectieven”, de volgende passage: „De rundvleesproductie in de Europese Unie en Italië maakt thans een moeilijke tijd door, welke nog wordt verergerd door alarmerende berichten in de pers en op de televisie betreffende de mogelijke overdraagbaarheid van BSE op de mens, die tot een onverwachte, scherpe daling van de consumptie hebben geleid en die zonder adequate tegenmaatregelen een niet meer ongedaan te maken crisis in de sector dreigt te veroorzaken.” Op bladzijde 4 wordt verder verklaard: „BSE kan de sector de doodsteek geven, gelet op de ongerechtvaardigde en onverantwoorde paniekzaaiërij in de pers en op de televisie, die enkel geïnteresseerd zijn in sensationele verhalen en zich niet aan objectieve en duidelijke berichtgeving gelegen laten zijn.”

- 112 Niet wordt betwist, dat vanaf dat ogenblik de rundvleesmarkt ten gevolge van een aanzienlijke daling in de vraag is ingestort.
- 113 Bijgevolg moet worden vastgesteld, dat de ineensstorting van de vraag, die de in casu gestelde schade heeft veroorzaakt, het gevolg is van het effect van het communiqué van het SEAC op de publieke opinie, of, anders gezegd, van de ongerustheid die het bewustzijn van de mogelijke overdraagbaarheid van BSE op de mens bij de Europese rundvleesconsumenten heeft teweeggebracht.
- 114 In zijn beschikking van 12 juli 1996, Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald (punt 87), is het Hof overigens tot dezelfde conclusie gekomen, dat de daling van de vraag naar rundvlees, één week voor de vaststelling van beschikking 96/239, werd veroorzaakt door de bekendmaking, door het SEAC en de Britse regering zelf, van een mogelijk verband tussen BSE en de variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob.
- 115 Evenwel moet worden onderzocht, of verzoekers bewijzen of aanwijzingen hebben overgelegd waaruit blijkt, dat er een oorzakelijk verband bestond tussen het gestelde onrechtmatig handelen, respectievelijk nalaten van verweerders en de gestelde schade.

- 116 Dienaangaande stelt het Gerecht vast, dat verzoekers alleen maar hebben gesteld, dat een doortastende en tijdige interventie de infectiehaard tot het Verenigd Koninkrijk had kunnen beperken en de Europese markt schadelijke gevolgen had bespaard. In de omstandigheden van de onderhavige zaak is het weliswaar moeilijk te bepalen wat zou zijn gebeurd, indien de gemeenschapsinstellingen het Verenigd Koninkrijk in 1990 een volledig embargo hadden opgelegd, doch de aannemelijkheid van hun stelling hebben verzoekers niet aangetoond door een bewijs of aanwijzing aan te voeren, waaruit is op te maken dat die maatregelen de ineensstorting van de vraag na de aankondiging op 20 maart 1996 van de mogelijke overdracht van de ziekte op de mens hadden kunnen voorkomen.
- 117 Niets wijst erop, dat zelfs indien reeds in 1990 tot een volledig embargo was besloten, de markt toch niet zou zijn ineengestort op het ogenblik waarop informatie over de overdraagbaarheid van de ziekte op de mens werd bekendgemaakt, omdat die mededeling ongerustheid bij de consumenten zou hebben teweeggebracht, net zoals het communiqué van 20 maart 1996 dat heeft gedaan.
- 118 De vrees van de consumenten houdt immers niet rechtstreeks verband met de invoer van besmet rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk, maar met de mogelijke overdraagbaarheid van de ziekte op de mens. Bijgevolg is het, indien in deze hypothetische situatie reeds in 1990 was aangekondigd dat alle passende maatregelen waren getroffen om de verspreiding van de ziekte tegen te gaan, niet erg waarschijnlijk, dat dit een grote vrees bij de consumenten had kunnen voorkomen.
- 119 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat de conclusies in het communiqué van het SEAC die het verlies van vertrouwen bij de consumenten hebben teweeggebracht, zijn getrokken na bestudering van tien gevallen van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob bij consumenten, waarvoor de meest waarschijnlijke verklaring volgens het SEAC was, dat de betrokkenen vóór 1989, dus vóór de datum waarop de Gemeenschap de door verzoekers gevraagde maatregelen had moeten vaststellen, aan BSE waren blootgesteld.

120 Bovendien waren er nog andere omstandigheden die bij de consumenten vrees konden wekken, zoals:

- het feit dat sedert 1988 ook op het vasteland gevallen van BSE waren geconstateerd, wat de maatregelen tot isolering van de markt van het Verenigd Koninkrijk minder doeltreffend kon maken;
- de mogelijkheid dat ondanks een dergelijk embargo toch rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk het vasteland zou bereiken;
- de zeer lange incubatieperiode van BSE bij runderen (vijf tot tien jaar), waardoor dieren besmet kunnen zijn geraakt zonder tijdens die periode de klinische verschijnselen van de ziekte te vertonen;
- de ook vandaag nog bestaande grote onzekerheid over de wijze waarop de dieren besmet kunnen raken.

121 Ten slotte zij opgemerkt, dat het SEAC in zijn advies voorts heeft gewezen op de relatieve onzekerheid over het aantal gevallen die zich in de toekomst kunnen voordoen.

122 Bijgevolg is niet aangetoond, dat de sterke daling van de vraag door het onrechtmatige handelen, respectievelijk nalaten van verweerders is veroorzaakt. Bovendien is niet bewezen dat, zelfs indien verweerders de maatregelen hadden getroffen die verzoekers hun verwijten niet te hebben getroffen, de rundveefokkers niet toch schade als gevolg van de ineenstorting van de markt zouden hebben geleden.

123 Gelet op het voorgaande is het Gerecht van oordeel, dat het oorzakelijk verband tussen de gestelde schade en de gestelde onrechtmatige gedragingen van de gemeenschapsinstellingen niet is aangetoond.

- 124 Derhalve moet de schadevordering 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, noch over het door verzoekers geformuleerde verzoek om een deskundigenonderzoek.

De conclusies tot nietigverklaring van verordening nr. 1357/96

Argumenten van partijen

- 125 Verzoekers vorderen nietigverklaring van verordening nr. 1357/96, die voorziet in extra betalingen aan de veefokkers „om de toekomst van deze sector veilig te stellen”. Huns inziens zijn die bepalingen onwettig, voor zover zij inhouden dat extra premies worden toegekend voor het inkomensverlies van de veefokkers, doch niet voor de kostenstijging die zij hebben moeten dragen. De betaling van die extra premies mag niet beletten, dat degenen die schade hebben geleden, volledig worden vergoed.
- 126 De bestreden verordening is huns inziens ontoereikend gemotiveerd, zodat zij in strijd is met artikel 190 van het Verdrag. Met name wordt in de verordening niet vermeld, waarom de Raad tot toekenning van extra premies en niet tot schadevergoeding heeft besloten, noch waarom het bedrag van de premie-schadevergoeding zeer gering is in vergelijking met de werkelijke schade, noch, ten slotte, waarom de Raad geen rekening heeft gehouden met de kostenstijging die de veefokkers thans dragen.
- 127 Verzoekers preciseren evenwel, dat zij slechts nietigverklaring van deze verordening vorderen, voor zover zij belet dat zij volledige vergoeding van de door hen geleden schade verkrijgen.

- 128 De Raad en de Commissie werpen een exceptie van niet-ontvankelijkheid op tegen de conclusies tot nietigverklaring van die verordening. Huns inziens worden de andere verzoekers dan Coldiretti niet individueel door de verordening geraakt. Coldiretti van haar kant heeft niet aangetoond dat haar positie als onderhandelaarster door de betrokken handeling is aangetast. Evenmin heeft zij aangetoond, dat zij zich in de plaats heeft gesteld van de bij haar aangesloten veefokkers die zelf een beroep hadden kunnen instellen.
- 129 De Commissie betoogt, dat de bestreden verordening niet is vastgesteld om de eventuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor haar gestelde trage reactie op een urgente veterinaire situatie te beperken, zoals verzoekers ten onrechte stellen, maar om dringende maatregelen ter ondersteuning van het inkomen van de veefokkers te nemen om de uitzonderlijke moeilijkheden op de markt als gevolg van de BSE-crisis het hoofd te bieden. Zij merkt op, dat deze beperking in geen geval betekent, dat de gemeenschapsinstellingen de schadevergoeding waarop verzoekers stellen recht te hebben, wensten te beperken.
- 130 De Raad betoogt bovendien, dat het doel van de verordening kennelijk geen verband houdt met het recht om een actie op grond van artikel 215 van het Verdrag in te leiden.
- 131 In repliek hebben verzoekers gesteld, dat voor zover de Raad en de Commissie volstrekt hebben uitgesloten dat verordening nr. 1357/96 ook maar de minste invloed op hun niet-contractuele aansprakelijkheid kan hebben, het niet nodig is op de opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid te repliceren. Zij concluderen, dat er geen reden meer is om op het probleem van de nietigverklaring van de verordening in te gaan, op voorwaarde dat het Gerecht de stelling van verweerders bevestigt.
- 132 Ter terechtzitting hebben zij nogmaals verklaard, dat zo het Gerecht deze stelling accepteert, het ervan mag uitgaan dat zij afzien van hun conclusies tot nietigverklaring.

Beoordeling door het Gerecht

- 133 Het Gerecht stelt vast, dat de Raad en de Commissie zowel in hun memories als ter terechtzitting hebben bevestigd, dat verordening nr.1357/96 de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap niet beperkt.
- 134 Uit de eerste en de tweede overweging van de considerans van de bestreden verordening blijkt inderdaad, dat de bestreden verordening niet is vastgesteld om de eventuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor de gestelde trage reactie op een urgente veterinaire situatie te beperken, zoals verzoekers ten onrechte stellen, maar om dringende maatregelen ter ondersteuning van het inkomen van de vee-fokkers te nemen om de uitzonderlijke moeilijkheden op de markt als gevolg van de BSE-crisis het hoofd te bieden teneinde de toekomst van deze sector veilig te stellen.
- 135 Bijgevolg behoeft geen uitspraak te worden gedaan over de ontvankelijkheid of de grond van deze vordering. Het volstaat akte te nemen van het feit dat verzoekers van hun vordering tot nietigverklaring afzien, en vast te stellen dat op die vordering geen uitspraak behoeft te worden gedaan.

Kosten

- 136 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van verweerdere in de kosten te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

rechtdoende:

- 1) Verklaart de vordering tot schadevergoeding van de beroepsorganisatie **Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti)** niet-ontvankelijk.
- 2) Verklaart de vordering tot schadevergoeding van de overige verzoekers, allen landbouwexploitanten, ongegrond.
- 3) Verstaat dat geen uitspraak behoeft te worden gedaan over de vordering tot nietigverklaring van verordening (EG) nr. 1357/96 van de Raad van 8 juli 1996 tot vaststelling van extra betalingen in 1996 bovenop de premiebedragen die zijn vastgesteld in verordening (EEG) nr. 805/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees en tot wijziging van die verordening.
- 4) Verwijst verzoekers in de kosten.

Azizi

García-Valdecasas

Jaeger

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 september 1998.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

H. Jung

J. Azizi

Inhoudsoverzicht

De feiten	II - 3845
Procesverloop en conclusies van partijen	II - 3853
De conclusies tot schadevergoeding	II - 3856
De ontvankelijkheid	II - 3856
De exceptie van niet-ontvankelijkheid, door de Raad ontleend aan het feit, dat het verzoekschrift niet aan artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering voldoet	II - 3856
— Argumenten van partijen	II - 3856
— Beoordeling door het Gerecht	II - 3857
De exceptie van niet-ontvankelijkheid die verweerders ontleen aan het gebrek aan procesbelang van Coldiretti	II - 3859
— Argumenten van partijen	II - 3859
— Beoordeling door het Gerecht	II - 3860
De exceptie van niet-ontvankelijkheid die de Commissie ontleent aan het feit dat de vordering is gebaseerd op een recht op bescherming van de gezondheid dat iedere burger van de Gemeenschap geniet	II - 3862
— Argumenten van partijen	II - 3862
— Beoordeling door het Gerecht	II - 3862
Ten gronde	II - 3863
Argumenten van partijen	II - 3863
— De onrechtmatige gedragingen van de Raad en de Commissie	II - 3863
— Het bestaan van schade en een oorzakelijk verband	II - 3871
Beoordeling door het Gerecht	II - 3872
De conclusies tot nietigverklaring van verordening nr. 1357/96	II - 3879
Argumenten van partijen	II - 3879
Beoordeling door het Gerecht	II - 3881
Kosten	II - 3881
	II - 3883