



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (prvního senátu)

16. září 2013 *

„Mimosmluvní odpovědnost — Veterinární politika — Ochranná opatření v krizové situaci — Ochranná opatření související s vysoce patogenní influenzou ptáků ve třetích zemích — Zákaz dovozů volně žijících ptáků odchycených ve volné přírodě — Dostatečně závažné porušení právních pravidel, jejichž předmětem je přiznání práv jednotlivcům — Zjevné a závažné překročení mezí posuzovací pravomoci — Směrnice 91/496/ES a 92/65/ES — Zásada omezitelnosti — Povinnost péče —
Přiměřenost“

Ve věci T-333/10,

Animal Trading Company (ATC) BV, se sídlem v Loon op Zand (Nizozemsko),

Avicentra NV, se sídlem v Malle (Belgie),

Borgstein birds and Zoofood Trading vof, se sídlem ve Wamelu (Nizozemsko),

Bird Trading Company Van der Stappen BV, se sídlem v Dongenu (Nizozemsko),

New Little Bird's Srl, se sídlem v Anagni (Itálie),

Vogelhuis Kloeg, se sídlem v Zevenbergenu (Nizozemsko),

Giovanni Pistone, s bydlištěm ve Westerlo (Belgie),

zastoupení M. Ossem a J. Houdijkem, avocats,

žalobci,

proti

Evropské komisi, zastoupené F. Jimeno Fernándezem a B. Burggraafem, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je žaloba na náhradu škody, která žalobcům údajně vznikla v důsledku toho, že Komise přijala rozhodnutí 2005/760/ES ze dne 27. října 2005 o některých ochranných opatřeních souvisejících s vysoce patogenní influenzou ptáků ve třetích zemích při dovozu ptáků chovaných v zajetí (Úř. věst. L 285, s. 60), jehož použitelnost byla následně prodloužena, a dále nařízení Komise (ES) č. 318/2007 ze dne 23. března 2007, kterým se stanoví veterinární podmínky dovozu některých ptáků do Společenství a jeho karanténní podmínky (Úř. věst. L 84, s. 7).

* Jednací jazyk: nizozemština.

TRIBUNÁL (první senát),

ve složení J. Azizi, předseda, S. Frimodt Nielsen a M. Kančeva (zpravodajka), soudci,
vedoucí soudní kanceláře: J. Plingers rada,
s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 20. listopadu 2012,
vydává tento

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

A – K žalobcům

- 1 Žalobci dovážejí do Evropské unie volně žijící ptáky odchycené ve volné přírodě, kteří jsou určeni pro okrasné účely ve voliérách, zejména papouškovité, jako jsou papoušci, drobné druhy papoušků a kakađu, jakož i pěnkavy. Sídla nebo bydliště žalobců se nacházejí v Nizozemsku, Belgii a Itálii. Jsou členy European Association of Importers and Exporters of Birds and Live Animals (Evropského sdružení dovozců a vývozců živých ptáků a zvířat, dále jen „evropské sdružení obchodníků s ptáky“).

B – Ke směrnicím 91/496 a 92/65

- 2 Dne 15. července 1991 přijala Rada Evropských společenství na základě článku 37 [ES] upravujícího společnou zemědělskou politiku směrnici 91/496/EHS, kterou se stanoví zásady organizace veterinárních kontrol zvířat dovážených do Společenství ze třetích zemí a kterou se mění směrnice 89/662/EHS, 90/425/EHS a 90/675/EHS (Úř. věst. L 268, s. 56; Zvl. vyd. 03/12, s. 58).
- 3 Na základě čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496 je povoleno přijetí ochranných opatření za následujících podmínek:
„Pokud se některá z chorob uvedených ve směrnici Rady 82/894/EHS ze dne 21. prosince 1982 o hlášení nálezů zvířat ve Společenství, zoonóza nebo jiná choroba či příznak, který může představovat vážné ohrožení zdraví zvířat nebo lidí, vyskytne nebo rozšíří na území třetí země nebo pokud si to vyžaduje jiný vážný veterinární důvod, může Komise, zejména na základě zjištění svých veterinárních znalců a v závislosti na závažnosti situace, ze svého podnětu nebo na žádost některého členského státu neodkladně přijmout některé z následujících opatření:
— pozastavit dovoz pocházející z celého území dotyčné třetí země nebo z některé jeho části, případně z tranzitní třetí země,
— stanovit zvláštní podmínky týkající se zvířat pocházejících z celého území dotyčné třetí země nebo z některé jeho části.“
- 4 Kromě toho sedmý odstavec článku 18 směrnice 91/496 stanoví, že rozhodnutí prodloužit, pozměnit nebo zrušit opatření učiněná na základě odstavců 1, 2, 3 a 6 této směrnice se přijímají postupem komitologie upraveným v článku 17 směrnice Rady 89/662/EHS ze dne 11. prosince 1989 o veterinárních kontrolách v obchodu uvnitř Společenství s cílem dotvoření vnitřního trhu (Úř. věst. L 395, s. 13; Zvl. vyd. 03/09, s. 213).

- 5 Dne 13. července 1992 přijala Rada směrnicí 92/65/EHS o veterinárních předpisech pro obchod se zvířaty, spermatem, vajíčky a embryi uvnitř Společenství a jejich dovoz do Společenství, pokud se na ně nevztahují zvláštní veterinární předpisy Společenství uvedené v příloze A oddíle I směrnice 90/425/EHS (Úř. věst. L 268, s. 54; Zvl. vyd. 03/13, s. 154). Tato směrnice stanoví zvláštní požadavky, které musí splňovat země a zemědělec původu, zavádí pravidla týkající se veterinárních osvědčení, jimiž jsou zvířata povinně provázena, a určuje, jakým prohlídkám musí být podrobena.
- 6 Článek 17 odst. 2 a 3 směrnice 92/65 především stanoví, že do Unie se mohou dovážet pouze zvířata, která pocházejí ze třetí země uvedené na seznamu třetích zemí nebo částí třetích zemí poskytujících záruky, které jsou rovnocenné požadavkům kladeným na obchod uvnitř Unie.

C – K rozhodnutí 2000/666

- 7 Rozhodnutí Komise 2000/666/ES ze dne 16. října 2000 o veterinárních podmínkách a veterinárních osvědčeních pro dovoz ptactva kromě drůbeže a o karanténních podmínkách (Úř. věst. L 278, s. 26; Zvl. vyd. 03/30, s. 431) umožnilo při dodržení některých pravidel – mezi nimiž karantény po dobu alespoň 30 dní – dovozy ptáků ze třetích zemí, které jsou členy Mezinárodního úřadu pro nákazy zvířat (OIE – nyní Světová organizace pro zdraví zvířat).

D – K prvnímu stanovisku EFSA

- 8 Ve dnech 14. a 15. září 2005 vydal Evropský úřad pro bezpečnost potravin (EFSA) na žádost Komise Evropských společenství z roku 2004 vědecké stanovisko k veterinárním hlediskům a k hlediskům dobrých životních podmínek zvířat v případě influenzy ptáků [*The EFSA Journal* (2005) 266, 1-21, dále jen „první stanovisko EFSA“].
- 9 Vzhledem ke zmocnění, jímž byl pověřen, se EFSA v tomto stanovisku vyslovil pouze k riziku nákazy drůbeže v Unii influenzou ptáků.
- 10 Na úvod svého stanoviska EFSA připomněl, že influenza ptáků neboli ptačí chřipka se u drůbeže vyskytuje ve dvou odlišných klinických formách, a to ve formě vysoce patogenní influenzy ptáků (dále jen „HPAI“) a nízkopatogenní influenzy ptáků. HPAI je vyvolávána virem podtypů H5 a H7, které vykazují určité molekulární charakteristiky způsobílé přivodit systémovou infekci, kteréžto se nevyskytují u nízkopatogenní influenzy ptáků. Jedním z těchto podtypů viru způsobujícím HPAI je virus H5N1.
- 11 Kromě toho EFSA uvedl, že intenzivní šíření viru, který je původcem influenzy ptáků v Asii v době přijetí jeho stanoviska, může být původcem pandemického viru u člověka a že byla nadnesena celá řada otázek s cílem nalézt způsob, jak bojovat s probíhající krizí influenzy ptáků. EFSA měl na základě dostupných vědeckých údajů za to, že ve svém stanovisku může formulovat určité závěry ohledně některých otázek, jejichž posouzení je v jeho pravomoci, avšak že se tyto závěry netýkají hledisek souvisejících s lidským zdravím a nákazou influenzou ptáků.
- 12 EFSA rovněž upřesnil, že nedlouho před přijetím jeho stanoviska byla virem H5N1 v důsledku jeho neobvyklé endemie u drůbeže v některých asijských zemích nakažena populace volně žijících ptáků. Tato epizootologická situace, k níž podle EFSA v minulosti nikdy nedošlo, mohla mít nepředvídatelné následky. Vzhledem k chybějícím znalostem o infekcích typu HPAI u volně žijících ptáků měl však EFSA za to, že vyhodnocení situace a předpovědi budoucího vývoje nelze opřít o dostatečné vědecké údaje. Podle názoru EFSA je důsledkem epidemie HPAI spojené s virem H5N1 v jihovýchodní Asii rozšíření této infekce na populaci přezimujících a stěhovavých volně žijících ptáků, což může představovat způsob, jakým by uvedený virus mohl proniknout do Unie. EFSA měl však za to, že k vyjasnění pravděpodobnosti a implikací takové hypotézy je nezbytné vyvinout multidisciplinární úsilí.

- 13 Pokud jde o riziko, jež pro drůbež v Unii představují ptáci v kleci, kteří zahrnují především okrasné ptáky a ptáky v zájmovém chovu, měl EFSA za to, že tito ptáci mohou být viry influenzy ptáků, včetně viry typu H5 a H7, nakaženi, a představovat tak v případě dovozu riziko zanesení těchto virů do Unie. EFSA však uvedl, že u legálně obchodovaných ptáků je toto riziko značně nižší z důvodu právních předpisů zavedených v oblasti dovozu jiných ptáků než drůbeže.

E – K rozhodnutí 2005/760

- 14 Dne 27. října 2005 přijala Komise rozhodnutí 2005/760/ES o některých ochranných opatřeních souvisejících s [HPAI] (Úř. věst. L 285, s. 60), kterým byl pozastaven dovoz živých ptáků kromě drůbeže do Unie.
- 15 Toto rozhodnutí bylo vydáno v návaznosti na skutečnost, že dne 21. října 2005 byla odhalena přítomnost viru H5N1 HPAI u dvou dovezených ptáků, kteří se od září 2005 nacházeli v karanténním zařízení v Essexu ve Spojeném království. Tito ptáci pocházeli podle všeho z Tchaj-wanu a ze Surinamu.
- 16 Komise toto pozastavení dovozů odůvodnila v prvním a druhém bodě odůvodnění rozhodnutí 2005/760 nejprve tím, že influenza ptáků je infekční virová choroba drůbeže a ptáků, která je příčinou úmrtnosti a poruch, jež mohou rychle nabýt epizootických rozměrů, a tím představovat vážné nebezpečí pro zdraví zvířat a lidí a prudce snížit výnosnost chovu drůbeže. Komise rovněž uvedla, že hrozí, že původce choroby by mohl být prostřednictvím mezinárodního trhu přenesen na jiné živé ptáky, než je drůbež. V důsledku odhalení přítomnosti HPAI u dovezených ptáků nacházejících se v karanténě ve Spojeném království měla Komise za to, že se zdá vhodné pozastavit dovozy těchto ptáků z určitých ohrožených oblastí a při definici oblastí použít odkaz na příslušné regionální komise OIE.
- 17 Článek 1 odst. 1 rozhodnutí 2005/760 stanoví:
- „Členské státy pozastaví ze třetích zemí nebo z jejich částí, které patří k regionálním komisím OIE uvedeným v příloze, dovoz:
- a) živých ptáků jiných než drůbež, jak jsou definováni ve třetí odrážce článku 1 rozhodnutí 2000/666/ES,
- [...]“
- 18 Příloha rozhodnutí 2005/760 upřesňuje:
- „Třetí země patřící k regionálním komisím OIE, jak je uvedeno v článku 1, z:
- Afriky,
- Ameriky,
- Asie, Dálného východu a Oceánie,
- Evropy a
- Středního východu.“
- 19 Článek 6 rozhodnutí 2005/760 stanoví, že se toto rozhodnutí použije do dne 30. listopadu 2005.

F – Ke zprávě Národní skupiny Spojeného království pro naléhavé epidemiologické případy

- 20 Dne 11. listopadu 2005 zveřejnila National Emergency Epidemiology Group (Národní skupina pro naléhavé epidemiologické případy, Spojené království) dokument nazvaný „Epidemiological Report on Avian Influenza in Birds in a Quarantine Premises in Essex“ (Epizootologická zpráva o influenze ptáků, kterou byli postiženi ptáci v karanténním zařízení v Essexu). Podle této zprávy byl virus H5N1 v karanténním zařízení v Essexu odhalen pouze u ptáků pocházejících z Tchaj-wanu v Asii, a nikoli ze Surinamu v Jižní Americe. Omyl týkající se Surinamu vznikl záměnou vzorků odebraných v karanténním zařízení.

G – K prvním čtyřem rozhodnutím o prodloužení pozastavení dovozů

- 21 Rozhodnutím 2005/862/ES ze dne 30. listopadu 2005, kterým se mění rozhodnutí 2005/759/ES a 2005/760/ES týkající se ochranných opatření proti influenze ptáků kromě drůbeže (Úř. věst. L 317, s. 19), prodloužila Komise platnost opatření přijatých rozhodnutím 2005/760 až do 31. ledna 2006.
- 22 K odůvodnění tohoto prodloužení Komise ve čtvrtém bodě preambule rozhodnutí 2005/862 uvedla, že jelikož byly v některých členských zemích OIE hlášeny nové případy influenzy ptáků, mělo by být rozšířeno pozastavení přesunu ptáků v zájmovém chovu a dovozu ostatních ptáků z určitých ohrožených oblastí.
- 23 Dopisy ze 7. prosince 2005, jakož i 3. a 18. ledna 2006 upozornilo evropské sdružení obchodníků s ptáky Komisi na důsledky tohoto zákazu a zejména na riziko rozvoje trhu s nelegálními dovozy, což podle jeho tvrzení znamená zvýšení rizika šíření influenzy ptáků v Unii. Uvedené sdružení dále požádalo Komisi o schůzku s jeho zástupci a o další neprodlovování uvedeného zákazu. Evropské sdružení obchodníků s ptáky připojilo ke svému dopisu ze dne 3. ledna 2006 dokument nazvaný „Report on the Independent Review of Avian Quarantine“ (zpráva o nezávislé kontrole karantény uvalené na ptactvo) vypracované dne 7. prosince 2005 oddělením příslušným pro životní prostředí, výživu a otázky venkova v rámci vlády Spojeného království (dále jen „zpráva DEFRA“).
- 24 Rozhodnutím 2006/79/ES ze dne 31. ledna 2006, kterým se mění rozhodnutí 2005/759/ES a 2005/760/ES, pokud jde o prodloužení doby jejich použitelnosti (Úř. věst. L 36, s. 48), prodloužila Komise platnost opatření přijatých rozhodnutím 2005/760 do 31. května 2006.
- 25 Ve třetím bodě preambule rozhodnutí 2006/79 odůvodnila Komise prodloužení použitelnosti dvou předmětných rozhodnutí v tom smyslu, že vzhledem k tomu, že v určitých členských zemích OIE byly nahlášeny nové případy influenzy ptáků, měla by být omezení týkající se přesunů zvířat v zájmovém chovu a dovozů ostatních ptáků z určitých ohrožených oblastí zachována.
- 26 Dopisem ze dne 16. února 2006 Komise odpověděla na dopisy uvedené výše v bodě 23. V tomto dopise Komise poukázala na to, že nedávné důkazy rostoucího významu naznačují, že volně žijící ptáci mohou mít hlavní podíl na šíření HPAI a že první případ HPAI asijského kmene odhalený v Evropě v karanténním zařízení v říjnu 2005 vedl Komisi k pozastavení veškerých dovozů ptáků kromě drůbeže. Dále Komise uvedla, že toto pozastavení dovozů bylo rozhodnutím 2006/79 prodlouženo do 31. května 2006 z důvodu, že se nákaza vyskytla v Turecku, kde se rychle rozšířila, a že ohledně otázky dohledu nad influenzou ptáků ze strany států, které hraničí s Tureckem, je k dispozici malé množství informací. Komise nakonec dodala, že ačkoli rozsah problému týkajícího se volně žijících ptáků není dosud zřejmý, existuje stále více důkazů, že nebezpečí není omezeno na jedinou třetí zemi, což je důvodem, proč byl pozastaven dovoz ze všech třetích zemí.
- 27 Dopisem ze dne 7. března 2006 zaslalo evropské sdružení obchodníků s ptáky Komisi další informace ohledně dovozu volně žijících ptáků ze třetích zemí.

- 28 Rozhodnutím 2006/405/ES ze dne 7. června 2006, kterým se mění rozhodnutí 2005/710/ES, 2005/734/ES, 2005/758/ES, 2005/759/ES, 2005/760/ES, 2006/247/ES a 2006/265/ES, pokud jde o některá ochranná opatření týkající se [HPAI] (Úř. věst. L 158, s. 14), prodloužila Komise platnost opatření přijatých rozhodnutím 2005/760 do 31. července 2006.
- 29 V osmém bodě odůvodnění rozhodnutí 2006/405 odůvodnila Komise toto prodloužení tím, že hrozba, kterou pro Unii představuje asijský kmen viru chřipky ptáků, se nezměnila, a že stále dochází ke vzniku ohnisek u volně žijících ptáků v Unii a u volně žijících ptáků a drůbeže v některých třetích zemích včetně zemí, které jsou členy OIE. Komise měla dále za to, že uvedený virus je v některých částech světa stále více endemický. V bodě 11 odůvodnění tohoto rozhodnutí Komise uvedla, že v zájmu zdraví zvířat a s ohledem na stávající epizootologickou situaci je nutné zajistit pokračování ochranných opatření, která jsou stanovena zejména v rozhodnutí 2005/760, takže by ustanovení rozhodnutí 2006/405 měla mít zpětnou působnost.
- 30 Rozhodnutím 2006/522/ES ze dne 25. července 2006, kterým se mění rozhodnutí 2005/759/ES a 2005/760/ES, pokud jde o některá ochranná opatření související s [HPAI] a přesun některých živých ptáků do Společenství (Úř. věst. L 205, s. 28), prodloužila Komise platnost opatření přijatých rozhodnutím 2005/760 do 31. prosince 2006.
- 31 V prvním bodě odůvodnění rozhodnutí 2006/522 Komise uvedla, že v důsledku ohniska chřipky ptáků v jihovýchodní Asii v roce 2004 způsobené vysoce patogenním kmenem viru přijala několik ochranných opatření souvisejících s touto nákazou, včetně rozhodnutí 2005/760. V sedmém bodě odůvodnění rozhodnutí 2006/522 Komise poukázala na to, že v probíhající fázi by byla nyní podstatná změna stávajících pravidel stanovených v rozhodnutí 2005/760/ES pro provozovatele a další zúčastněné strany zavádějící. Komise měla za to, že s ohledem na současnou veterinární situaci v souvislosti s chřipkou ptáků a v očekávání zamýšleného přijetí stanoviska EFSA v říjnu 2006 by měla i nadále platit omezení pro dovozy ptáků jiných než drůbež, a je tudíž vhodné prodloužit dobu použitelnosti tohoto rozhodnutí do dne 31. prosince 2006.
- 32 Návrhem doručeným kanceláři Tribunálu dne 10. srpna 2006 podalo evropské sdružení obchodníků s ptáky, jakož i tři další žalobci návrh na vydání předběžného opatření, jímž požadovali, aby Tribunál rozhodl o odkladu vykonatelnosti rozhodnutí 2006/522 a přijal v této souvislosti prozatímní opatření, a zároveň samostatným podáním žalobu na zrušení uvedeného rozhodnutí. Tento návrh a tato žaloba byly zamítnuty usnesením předsedy Tribunálu ze dne 26. října 2006, *European Association of Im-and Exporters of Birds and live Animals a další v. Komise* (T-209/06 R, nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí), a usnesením Tribunálu ze dne 11. června 2008, *European Association of Im-and Exporters of Birds and live Animals a další v. Komise* (T-209/06, nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí).
- 33 Dopisem ze dne 26. září 2006 se evropské sdružení obchodníků s ptáky obrátilo na Komisi a zdůraznilo nepřiměřenost zákazu celosvětových dovozů zavedeného rozhodnutím 2005/760 a následnými rozhodnutími o prodloužení zákazu, přičemž upozornilo na závažné a nezvratné důsledky těchto rozhodnutí pro členy sdružení.

H – Ke druhému stanovisku EFSA

- 34 Dne 27. října 2006 vydal EFSA na žádost Komise ze dne 25. dubna 2005 vědecké stanovisko ohledně rizik, která pro zdraví a dobré životní podmínky zvířat vyplývají z dovozu volně žijících ptáků jiných než drůbež do Unie [...] [*The EFSA Journal* (2006) 410, 1-55, dále jen „druhé stanovisko EFSA“]. V tomto stanovisku je formulováno několik doporučení pro zdraví a dobré životní podmínky ptáků odchycených ve volné přírodě. EFSA vzal v tomto dokumentu v úvahu různé infekční činitele pro ptáky a mezi nimi i ptačí chřipku.

- 35 Stran hledisek týkajících se zdraví měla EFSA za to, že pravděpodobnost, že infekční činitele byly do Unie zaneseny v důsledku úniku odchycených volně žijících ptáků z karantény, se pohybuje od úrovně zanedbatelné až po velmi vysokou. Podle názoru EFSA se pravděpodobnost, že se u odchyceného volně žijícího ptáka vyskytne při jeho úniku z karantény nákaza, liší podle jednotlivých druhů a závisí na pravděpodobnosti nákazy v předklinických stadiích. Tato konstatování vedla EFSA k doporučení pečlivého posouzení nezbytnosti dalších dovozů odchycených volně žijících ptáků.
- 36 EFSA dále uvedl, že 95 % ptáků dovážených do Unie patří do jedné ze tří skupin sestávajících z řádu pěvců (64 %), papouškovitých (17 %) a hrabavých (14 %). Podle tohoto stanoviska pocházelo 88 % dovozů volně žijících ptáků v roce 2005 z Afriky a 78 % z pěti afrických států.
- 37 EFSA rovněž poukázal na to, že volně žijící ptáci mohou být infikováni v důsledku laterální nákazy od ostatních nakažených volně žijících ptáků z kontaminovaného okolí a od infikované drůbeže.
- 38 Konkrétně u influenzy ptáků měl EFSA za to, že nejvíce dovážené druhy ptáků, tedy papouškovití a pěvci, nemají hlavní podíl na epizootii influenzy ptáků. EFSA také uvedl, že všechny viry typu HPAI vyskytující se u ptáků mají omezený potenciál přenosu na člověka. Vzhledem k tomu, že genom viru influenzy ptáků nebo jeho část, byly součástí rozsáhlých pandemií v minulosti, a v době vypracování stanoviska také součástí pandemie viru H5N1, mohl nicméně podle názoru EFSA dobrý program dohledu zabránit proniknutí virů influenzy ptáků do Unie prostřednictvím legálně dovážených ptáků. EFSA dále uvedl, že zejména u pěvců a hrabavých měly viry HPAI velmi krátké inkubační a klinické doby, což způsobilo vysokou úmrtnost během několika dnů, zatímco u vrubozobých byla inkubační doba mnohem delší. EFSA měl navíc za to, že vzhledem ke krátké inkubační době bude mít pták, který byl přijat do karantény a byl nakažen virem influenzy ptáků nebo se nakazil tímto virem během doby karantény, klinické příznaky během doby karantény. Měl tedy za to, že pravděpodobnost, že takový pták bude uvolněn z karantény bez odhalení nákazy, je slabá, či dokonce zanedbatelná. Uvedl však, že existuje riziko, že ptáci, kteří byli nakaženi subklinicky, budou propuštěni i přesto, že budou nakaženi.
- 39 EFSA konečně doporučil, aby byla s ohledem na riziko zanesení závažných infekčních činitelů do Unie důkladně vyhodnocena nezbytnost dalších dovozů volně žijících ptáků a upřednostněn dovoz vajec. Tento úřad dále doporučil, aby bylo prováděno pravidelné posuzování rizika vnesení infekčních chorob, a to za účelem identifikace vysoce ohrožených zón a států, jakož i druhů ptáků, jelikož tyto se průběžně mění.

I – K posledním dvěma rozhodnutím o prodloužení pozastavení dovozů

- 40 Dopisy ze dne 13. a 23. listopadu, jakož i 9. prosince 2006 a 8. ledna 2007 se evropské sdružení obchodníků s ptáky znovu obrátilo na Komisi a zdůraznilo především nepřiměřený charakter celosvětového zákazu dovozů zavedeného rozhodnutím 2005/760 a následnými rozhodnutími o jeho prodloužení, a zároveň upozornilo na závažné a nezvratné důsledky těchto rozhodnutí pro členy sdružení.
- 41 Rozhodnutím 2007/21/ES ze dne 22. prosince 2006, kterým se mění rozhodnutí 2005/760/ES, pokud jde o některá ochranná opatření související s [HPAI] a dovozem ptáků jiných než drůbež do Společenství (Úř. věst L 7, s. 44), Komise prodloužila platnost opatření přijatých rozhodnutím 2005/760 do 31. března 2007.
- 42 V prvním bodě odůvodnění rozhodnutí 2007/21 Komise zopakovala, že v důsledku ohniska influenzy ptáků v jihovýchodní Asii v roce 2004 způsobené vysoce patogenním kmenem viru přijala rozhodnutí 2005/760. Ve čtvrtém bodě odůvodnění rozhodnutí 2007/21 pak Komise uvedla, že bezprostředně po vydání druhého stanoviska EFSA zahájila jeho vyhodnocování. Měla však za to, že vzhledem k aktuální

celosvětové situaci v oblasti influenzy ptáků měla být omezení stanovená v rozhodnutí 2005/760 na krátké přechodné období zachována, aby členské státy a Komise v úzké spolupráci s členskými státy mohly toto hodnocení dokončit a připravit příslušná opatření.

- 43 Komise odpověděla na dopisy uvedené výše v bodech 33 a 41 dopisem ze dne 31. ledna 2007 a upozornila, že volně žijící ptáci se podstatně podíleli na šíření influenzy ptáků v roce 2006, kdežto do té doby se mělo obecně za to, že podíl volně žijících ptáků je nižší z důvodu vysoké míry mortality ptáků nakažených vysoce patogenním virem. Proto se Komise rozhodla prodloužit celosvětový zákaz dovozu volně žijících ptáků až do 1. července 2007. Komise rovněž uvedla, že po tomto datu budou uplatňována odlišná pravidla, jejichž cílem nebude zákaz dovozu odchycených ptáků, ale stanovení přísnějších podmínek pro dovozy, které budou sloužit k minimalizaci rizik pro zdraví. Konečně Komise uvedla, že v zájmu zdraví zvířat je třeba upřednostnit, aby se namísto dovozu živých zvířat do Unie, která byla chována ve třetích státech, uskutečňovaly v rámci členských států Unie šlechtitelské programy. Vyzvala proto evropské sdružení obchodníků s ptáky, aby vzalo v úvahu i tuto možnost.
- 44 Konečně rozhodnutím 2007/183/ES ze dne 23. března 2007, kterým se mění rozhodnutí 2005/760/ES o některých ochranných opatřeních souvisejících s [HPAI] ve třetích zemích při dovozu ptáků chovaných v zajetí (Úř. věst L 84, s. 44), prodloužila Komise do 30. června 2007 opatření přijatá rozhodnutím 2005/760. Ve čtvrtém, pátém a šestém bodě preambule rozhodnutí 2007/183 odůvodnila toto prodloužení nejprve tím, že jelikož nové veterinární podmínky stanovené v nařízení (ES) č. 318/2007 ze dne 23. března 2007, kterým se stanoví veterinární podmínky dovozu některých ptáků do Společenství a jeho karanténní podmínky (Úř. věst L 84, s. 7), jsou přísnější než podmínky platné v současnosti, vstoupí uvedené nařízení v platnost až 1. července 2007, aby členské státy a třetí země vyvážející tyto ptáky do Unie získaly čas přizpůsobit se novým opatřením. Dále Komise uvedla, že vzhledem ke druhému stanovisku EFSA a k současné veterinární situaci ve světě, pokud jde o influenzu ptáků, by dovozy těchto ptáků neměly probíhat bez přísných dovozních požadavků. V důsledku toho stanovila, že ochranná opatření obsažená v rozhodnutí 2005/760/ES musí nadále platit do 30. června 2007.

J – K nařízení č. 318/2007

- 45 Dne 23. března 2007 přijala Komise zejména na základě čl. 10 odst. 3 druhého pododstavce a čl. 10 odst. 4 prvního pododstavce směrnice 91/496, jakož i čl. 17 odst. 2 písm. b), čl. 17 odst. 3 a čl. 18 odst. 1 první a čtvrté odrážky směrnice 92/65 nařízení č. 318/2007, které se na základě svého článku 20 stalo použitelným dne 1. července 2007 a na základě svého článku 19 zrušilo a nahradilo jak rozhodnutí 2000/666, tak rozhodnutí 2005/760.
- 46 V devátém bodě odůvodnění nařízení č. 318/2007 je uvedeno, že s ohledem na podíl volně žijících stěhovavých ptáků na rozšíření influenzy ptáků z Asie do Evropy v roce 2005 a 2006 je vhodné omezit dovoz ptáků kromě drůbeže pouze na ptáky chované v zajetí.
- 47 Bod 10 odůvodnění nařízení č. 318/2007 zní:

„Zřídka kdy je možné s jistotou od sebe odlišit ptáky, kteří byli odchyceni ve volné přírodě, a ptáky chované v zajetí. Způsoby označování se mohou používat u obou druhů ptáků, a nelze je tedy od sebe odlišit. Je tudíž vhodné omezit dovoz ptáků kromě drůbeže na chovná zařízení schválená příslušnými orgány třetí země vývozu a stanovit některé minimální podmínky pro takové schválení.“

- 48 Článek 1 nařízení č. 318/2007, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„Nařízení stanoví veterinární podmínky dovozu některých ptáků do [Unie] ze třetích zemí a jejich částí uvedených v příloze I a karanténní podmínky pro takový dovoz.“

49 Článek 2 nařízení č. 318/2007, nadepsaný „Oblast působnosti“, zní takto:

„Toto nařízení se týká živočichů třídy ptáci.

Nevztahuje se však na:

- a) kur domácí, krocany a krůty, perličky, kachny, husy, křepelky, holuby, bažanty a koroptve a ptáky nadřádu běžci (*Ratitae*) chované nebo držené v zajetí pro reprodukci, pro produkci masa nebo konzumních vajec nebo pro dodávku k zazvěření (dále jen „drůbež“);
- b) ptáky dovezené v rámci programů ochrany přírody schválených příslušnými orgány členského státu určení;
- c) zvířata v zájmovém chovu uvedená v čl. 1 třetím pododstavci směrnice 92/65/EHS doprovázející svého majitele;
- d) ptáky určené pro ZOO, cirkusy, zábavní parky nebo pokusy;
- e) ptáky určené pro organizace, instituty nebo střediska schválená podle článku 13 směrnice 92/65/EHS;
- f) poštovní holuby, kteří jsou na území [Unie] dovezeni ze sousední třetí země, v níž normálně sídlí, a jsou ihned vypuštěni k letu zpět do příslušné třetí země;
- g) ptáky dovezené z Andory, Lichtenštejnska, Monaka, Norska, San Marina, Švýcarska a Vatikánského městského státu.“

50 Článek 5 nařízení č. 318/2007, nadepsaný „Podmínky dovozu“, stanoví:

Dovoz ptáků ze schválených chovných zařízení v souladu s článkem 4 splňuje tyto podmínky:

- a) jedná se o ptáky chované v zajetí [definované v čl. 3 písm. c) tohoto nařízení jakožto „ptáci, kteří nebyli odchyceni ve volné přírodě, ale vylíhli se a byli chováni v zajetí a pocházejí z rodičů, kteří se spářili nebo byli jinak oplodněni v zajetí“];
- b) ptáci musí pocházet ze třetích zemí nebo jejich částí uvedených v příloze I;
- c) ptáci byli sedm až čtrnáct dní před zasláním podrobeni laboratornímu testu zjišťování viru s negativními výsledky pro všechny viry influenzy ptáků a newcastleské choroby;
- d) ptáci nebyli očkovaní proti influenze ptáků;
- e) ptáky doprovází veterinární osvědčení v souladu se vzorem stanoveným v příloze III (dále jen „veterinární osvědčení“);
- f) ptáci jsou označeni individuálními identifikačními čísly prostřednictvím individuálně značeného bežešvého uzavřeného kroužku na noze nebo mikročipu [...]
- i) ptáci jsou přepravováni v nových kontejnerech, které jsou na vnější straně jednotlivě označeny identifikačním číslem, které odpovídá identifikačnímu číslu uvedenému ve veterinárním osvědčení.“

51 Článek 11 odst. 1 nařízení č. 318/2007, nadepsaný „Karanténní opatření“, stanoví:

„Ptáci se podrobí karanténě trvající nejméně 30 dní ve schváleném karanténním zařízení nebo středisku (dále jen „karanténa“).

52 Příloha I nařízení č. 318/2007, nadepsaná „Seznam třetích zemí, které mohou používat veterinární osvědčení uvedené v příloze III“, stanoví:

„Třetí země nebo jejich části uvedené v sloupcích 1 a 3 tabulky části 1 přílohy I rozhodnutí Komise 2006/696/ES [ze dne 28. srpna 2006, kterým se stanoví seznam třetích zemí, z nichž lze do [Unie] dovážet a přes jeho území přepravovat drůbež, násadová vejce, jednodenní kuřata, maso drůbeže, ptáků nadřádu běžci a volně žijící pernaté zvěře, vejce a vaječné výrobky a vejce prostá specifikovaných patogenních původců, a příslušné podmínky pro vydání veterinárního osvědčení a kterým se pozměňují rozhodnutí 93/342/EHS, 2000/585/ES a 2003/812/ES (Úř. věst. L 295, s. 1)], přičemž sloupec 4 této tabulky uvádí vzor veterinárního osvědčení pro chovnou nebo užitkovou drůbež jinou než ptáky nadřádu běžci.“

53 Rozhodnutí 2006/696 uvedené v příloze I nařízení č. 318/2007 bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Komise (ES) č. 798/2008 ze dne 8. srpna 2008, kterým se stanoví seznam třetích zemí, území, oblastí nebo jednotek, z nichž lze do [Unie] dovážet a přes jeho území přepravovat drůbež a drůbeží produkty, a požadavky na vydání veterinárního osvědčení (Úř. věst L 226, s. 1).

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

54 Žalobci předložili projednávanou žalobu na náhradu škody návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 17. srpna 2010.

55 Žalobci navrhuje, aby Tribunál:

— uložil Unii nebo Komisi nahradit škodu, která jim vznikla tím, že Komise přijala rozhodnutí 2005/760 nebo tím, že prodloužila jeho použitelnost rozhodnutími 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 a 2007/183, jakož i nařízením č. 318/2007;

— uložil Unii nebo Komisi náhradu nákladů řízení.

56 Komise navrhuje, aby Tribunál:

— zamítl žalobu na náhradu škody jako neopodstatněnou;

— uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

57 Dne 29. května 2012, po změně složení senátů Tribunálu, byla soudkyně zpravodajka přidělena k prvnímu senátu, kterému byla v důsledku toho přidělena projednávaná věc.

58 Na základě zprávy soudkyně zpravodajky rozhodl Tribunál (první senát) o zahájení ústní části řízení.

59 Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na ústní otázky položené Tribunálem byly vyslechnuty na jednání dne 20. listopadu 2012.

Právní otázka

A – K podmínkám vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie

- 60 Podle článku 340 druhého pododstavce SFEU nahradí Unie v případě mimosmluvní odpovědnosti v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu funkce.
- 61 Podle ustálené judikatury podléhá vznik mimosmluvní odpovědnosti Unie ve smyslu článku 340 druhého pododstavce SFEU za protiprávní jednání jejích orgánů nebo institucí kumulativnímu splnění podmínek, mezi něž patří protiprávnost jednání vytýkaného orgánu, existence skutečné škody a existence příčinné souvislosti mezi tvrzeným jednáním a uplatňovanou škodou (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 9. listopadu 2006, *Agraz a další v. Komise*, C-243/05 P, Sb. rozh. s. I-10833, bod 26, a rozsudek Tribunálu ze dne 2. března 2010, *Arcelor v. Parlament a Rada*, T-16/04, Sb. rozh. s. II-211, bod 139 a citovaná judikatura).
- 62 Pokud jde konkrétně o první podmínku týkající se protiprávního jednání vytýkaného dotčenému orgánu nebo dotčené instituci, judikatura požaduje, aby bylo prokázáno dostatečně závažné porušení právní normy, jejímž předmětem je přiznání práv jednotlivcům. Rozhodujícím kritériem, na základě něhož lze mít za to, že je porušení dostatečně závažné, je kritérium spočívající v tom, že dotčený orgán či dotčená instituce Unie zjevným a závažným způsobem překročily meze kladené jejich posuzovací pravomoci. K prokázání existence dostatečně závažného porušení může postačovat prosté porušení práva Společenství pouze tehdy, pokud tento orgán nebo tato instituce disponuje pouze velice malým či dokonce žádným prostorem pro uvážení (rozsudky Soudního dvora ze dne 4. července 2000, *Bergaderm a Goupil v. Komise*, C-352/98 P, Recueil, s. I-5291, body 42 až 44, a ze dne 10. prosince 2002, *Komise v. Camar a Tico*, C-312/00 P, Recueil, s. I-11355, bod 54; rozsudky Tribunálu ze dne 12. července 2001, *Comafra a Dole Fresh Fruit Europe v. Komise*, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 a T-225/99, Recueil, s. II-1975, bod 134, a *Arcelor v. Parlament a Rada*, bod 61 výše, bod 141).
- 63 Tato judikatura však neuznává žádnou automatickou souvislost mezi neexistencí prostoru pro uvážení dotčeného orgánu a kvalifikací protiprávního jednání jako dostatečně závažného porušení unijního práva. Platí totiž, že ačkoli má rozsah posuzovací pravomoci dotčeného orgánu určující povahu, není výlučným kritériem. V tomto ohledu Soudní dvůr soustavně judikoval, že systém, k němuž Soudní dvůr dospěl na základě čl. 340 druhého pododstavce SFEU, zohledňuje především složitost upravovaných situací a obtížnost použití nebo výkladu ustanovení právních předpisů. Konkrétně v případě, kdy má Komise omezený prostor pro uvážení nebo má prostor značně omezený, či dokonce žádný, potvrdil Soudní dvůr správnost toho, že Tribunál pro účely posouzení otázky, zda tvrzené porušení unijního práva bylo dostatečně závažné, zkoumal složitost upravovaných situací. Z toho plyne, že mimosmluvní odpovědnost Unie může být založena pouze na základě zjištění nesprávnosti, které by se za obdobných okolností běžně obezřetná a s řádnou péčí postupující správa nedopustila. Je tedy na unijním soudu, aby poté, co nejprve určí, zda měl dotčený orgán prostor pro uvážení, přihlédl dále ke složitosti upravované situace, obtížnosti použití nebo výkladu ustanovení právních předpisů, stupni jasnosti a přesnosti porušeného pravidla a úmyslnosti nebo neomluvitelnosti způsobeného právního pochybení (v tomto smyslu viz rozsudek Tribunálu ze dne 3. března 2010, *Artegoda v. Komise*, T-429/05, Sb. rozh. s. II-491, body 59 až 62 a citovaná judikatura).
- 64 Pokud jde o použití kritéria dostatečně závažného porušení v rámci projednávaného případu, je třeba upřesnit, že případné dostatečně závažné porušení dotčených právních pravidel se musí zakládat na zjevném a závažném překročení mezi posuzovací pravomoci, kterou má unijní zákonodárce při výkonu pravomocí v oblasti společné zemědělské politiky na základě článku 37 [ES]. [v tomto smyslu viz obdobně rozsudky Soudního dvora ze dne 12. července 2001, *Jippes a další*, C-189/01, Recueil, s. I-5689, bod 80; ze dne 9. září 2003, *Monsanto Agricoltura Italia a další*, C-236/01, Recueil, s. I-8105,

bod 135 a ze dne 15. října 2009, Enviro Tech (Europe), C-425/08, Sb. rozh. s. I-10035, bod 47; viz rozsudky Tribunálu ze dne 11. září 2002, Pfizer Animal Health v. Rada, T-13/99, Recueil, s. II-3305, bod 166; ze dne 26. listopadu 2002, Artego dan a další v. Komise, T-74/00, T-76/00, T-83/00 až T-85/00, T-132/00, T-137/00 a T-141/00, Recueil, s. II-4945, bod 201 a ze dne 10. února 2004, Afrikanische Frucht-Compagnie a Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert v. Rada a Komise, T-64/01 a T-65/01, Recueil, s. II-521, bod 101 a citovaná judikatura]. Výkon této diskreční pravomoci totiž znamená, že unijní zákonodárce musí předjímat a vyhodnocovat ekologický, vědecký, technický a hospodářský vývoj, který je složitý a nejistý (v tomto smyslu viz obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další, C-127/07, Sb. rozh. s. I-9895, body 57 až 59, a rozsudek Arcelor v. Parlament a Rada, bod 61 výše, bod 143).

- 65 V tomto ohledu je třeba připomenout, že cílem požadavku dostatečně závažného porušení unijního práva Společenství je bez ohledu na povahu dotčeného protiprávního aktu předejít tomu, aby riziko, že bude nutné odškodnit újmu tvrzenou dotýčnými podniky, narušilo schopnost dotyčného orgánu plně vykonávat své pravomoci v obecném zájmu jak v rámci jeho normativní činnosti nebo jeho hospodářskopolitických rozhodnutí, tak v oblasti jeho správní pravomoci, aniž by přitom jednotlivci byli zatíženi důsledky závažných a neomluvitelných nesplnění povinností (viz rozsudek Artego dan v. Komise, bod 63 výše, bod 55 a citovaná judikatura).
- 66 V projednávaném případě žalobci tvrdí, že se Komise tím, že prostřednictvím rozhodnutí 2005/760 nejprve prozatímně zavedla zákaz dovozu volně žijících ptáků odchycených ve volné přírodě, že dále následnými rozhodnutími uvedený zákaz prodloužila, a konečně tím, že fakticky rozhodla o trvalosti tohoto zákazu přijetím nařízení č. 318/2007, dopustila dostatečně závažného porušení určitých právních pravidel, jejichž předmětem je přiznání práv jednotlivcům, které jim mělo způsobit skutečnou a jistou škodu.
- 67 Tribunál považuje za vhodné posoudit nejprve existenci protiprávního jednání Komise z hlediska zásad uvedených výše v bodech 62 až 65.

B – K existenci protiprávního jednání

- 68 Ve svých písemnostech žalobci tvrdí, že se Komise dopustila tří protiprávních jednání, která spočívají zaprvé v zákazu dovozu ptáků odchycených ve volné přírodě, který byl zaveden rozhodnutím 2005/760, zadruhé v prodloužení tohoto zákazu dovozu rozhodnutími o prodloužení a zatřetí ve faktickém definitivním zákazu zavedeným nařízením č. 318/2007.
- 69 Pro každé z tvrzených protiprávních jednání uvádějí žalobci tři žalobní důvody. Tyto důvody vycházejí zaprvé z neexistující pravomoci Komise nebo zjevného a závažného překročení mezí její posuzovací pravomoci, kterou má podle právních základů rozhodnutí 2005/760, rozhodnutí o prodloužení zákazu a nařízení č. 318/2007 (dále jen společně „napadené akty“), zadruhé z dostatečně závažného porušení právních pravidel, jejichž předmětem je přiznání práv jednotlivcům, ze strany Komise a zatřetí z odpovědnosti za akt, který přestože je zákonný, jim nicméně způsobil škodu.
- 70 Tribunál považuje za vhodné posoudit tyto tři žalobní důvody pro každé tvrzené protiprávní jednání Komise, a tedy každý napadený akt zvlášť.

1. K neexistující pravomoci Komise nebo zjevnému a závažnému překročení mezí její posuzovací pravomoci, která pro ni vyplývá z právních základů napadených aktů

a) K legalitě rozhodnutí 2005/760

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze zjevného a závažného překročení mezí posuzovací pravomoci Komise, kterou jí svěřuje čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496, a z nedodržení její povinnosti péče

– K rozsahu prvního žalobního důvodu

71 V rámci prvního žalobního důvodu žalobci nejprve tvrdí, že Komise neměla pravomoc přijmout napadené akty a že v takovém případě postačí k prokázání protiprávnosti ve smyslu judikatury citované v bodě 62 výše prosté porušení unijního práva. Žalobci dále Komisi vytýkají, že přijetím rozhodnutí 2005/760 zjevně a závažně porušila meze posuzovací pravomoci, kterou jí svěřuje čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496.

72 Na podporu těchto jednotlivých výtek žalobci tvrdí, že Komise je na základě čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496 oprávněna přijmout ochranná opatření pouze v přísně vymezeném rámci, a tedy v rámci přesně stanovené pravomoci. Zaprvé žalobci uvádějí, že Komise může přijmout opatření pouze v případě vážného ohrožení zdraví zvířat nebo lidí nebo z jiného vážného veterinárního důvodu. Zadruhé, Komise může podle jejich názoru zvolit pouze jedno ze dvou opatření upravených v tomto ustanovení, a to pozastavit vývoz nebo stanovit zvláštní podmínky. Zatřetí jsou tato opatření podle tvrzení žalobců omezena na celé území dotyčné třetí země nebo některou jeho část, případně tranzitní třetí zemi. Komise podle jejich názoru překročila meze své pravomoci tím, že pozastavila dovozy ze všech zemí, které patří do regionálních komisí OIE, včetně celých kontinentů, které nebyly postiženy influencí ptáků, namísto toho, aby se omezila na konkrétní ohrožené zóny. V této souvislosti žalobci poukazují na to, že Komise měla v tomto rozhodnutí provést rozlišení mezi zeměmi, ve kterých se influenza ptáků v tomto stadiu vyskytla, a kde tudíž existuje skutečné riziko nebo dochází k tranzitu z této země nebo do ní, na jedné straně, a zeměmi, ve kterých se nevyskytl žádný případ nákazy nebo ohrožení, který by odůvodňoval uložení zákazu dovozu, na straně druhé. Podle tvrzení žalobců tak neměly být pozastaveny dovozy především ze Střední a Jižní Ameriky a z Oceánie. Komise přitom tím, že neposoudila konkrétní situaci a rizika v jednotlivých třetích zemích nebo tranzitní třetí zemi, nejen že zjevně a závažně překročila meze svých pravomocí a jednala obzvláště svévolně, ale rovněž porušila svou povinnost postupovat s řádnou péčí.

73 Komise argumenty žalobců zpochybňuje a tvrdí, že má při provádění směrnice 91/496, zejména pak čl. 18 odst. 1, širokou posuzovací pravomoc.

74 Tribunál považuje za vhodné nejprve posoudit, zaprvé zda Komise měla pro účely přijetí napadených aktů širokou posuzovací pravomoc a zadruhé zda dodržela svou povinnost postupovat s řádnou péčí v rámci dodržování mezí a plného výkonu této široké posuzovací pravomoci.

– K široké posuzovací pravomoci na základě čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496

75 Úvodem Tribunál uvádí, že rozhodnutí 2005/760 je založeno především na čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496.

76 Ze znění druhého bodu odůvodnění rozhodnutí 2005/760, který uvádí, že „se zdá vhodné pozastavit dovozy z určitých ohrožených oblastí“, jakož i ze souvislosti, za nichž došlo v karanténním zařízení v Essexu v roce 2005 k odhalení dovezených ptáků nakažených HPAI (viz bod 15 výše), vyplývá, že se Komise jakožto o specifický právní základ opírala o první možnost uvedenou v čl. 18 odst. 1 směrnice

91/496, tedy případ, že se na území třetí země vyskytne nebo rozšíří zoonóza nebo choroba či příznak, který může představovat vážné ohrožení zdraví zvířat nebo lidí, a nikoli o druhou možnost týkající se jakéhokoli jiného vážného veterinárního důvodu.

- 77 Tribunál má navíc za to, že čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496 a zejména výraz „vážné ohrožení zdraví zvířat nebo lidí“ je třeba vykládat ve světle zásad upravujících politiku Unie v oblasti lidského zdraví a zdraví zvířat a především ve světle zásady obezřetnosti, kterou tento článek, jakožto zvláštní ustanovení, provádí.
- 78 V této souvislosti je třeba připomenout, že podle čl. 174 odst. 1 a 2 ES spadá ochrana lidského zdraví mezi cíle politiky Unie v oblasti životního prostředí, která je zaměřena na vysokou úroveň ochrany a je založena na zásadách obezřetnosti a prevence. Požadavky této politiky musí být začleněny do vymezení a provádění ostatních politik Unie. Kromě toho je v článku 152 ES uvedeno, že požadavky v oblasti ochrany lidského zdraví jsou složkou všech politik a činností Unie, a musí tedy být zohledněny při provádění společné zemědělské politiky orgány Unie. Zásada obezřetnosti se uplatní v případě, kdy orgány Unie v rámci společné zemědělské politiky přijímají opatření na ochranu lidského zdraví a zdraví zvířat (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 22. prosince 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Sb. rozh. s. I-13533, body 71 a 72 a citovaná judikatura).
- 79 Zásada obezřetnosti je obecnou zásadou unijního práva vyplývající z čl. 3 písm. p) ES, článku 6 ES a čl. 152 odst. 1 ES, čl. 153 odst. 1 a 2 ES a čl. 174 odst. 1 a 2 ES, která ukládá dotčeným orgánům, aby v přesně vymezeném rámci výkonu pravomocí, které jsou jim přiznány relevantními právními předpisy, přijaly vhodná opatření za účelem předejití určitým potenciálním rizikům pro veřejné zdraví, bezpečnost a životní prostředí a přitom upřednostnily požadavky spojené s ochranou těchto zájmů na úkor hospodářských zájmů (viz rozsudek Tribunálu ze dne 9. září 2011, Dow AgroSciences a další v. Komise, T-475/07, Sb. rozh. s. II-5937, bod 144 a citovaná judikatura).
- 80 Přetrvává-li vědecká nejistota ohledně existence nebo rozsahu rizik pro lidské zdraví, umožňuje zásada obezřetnosti orgánům přijmout ochranná opatření, aniž musí čekat na úplné prokázání skutečné existence a závažnosti těchto rizik (viz rozsudek Gowan Comércio Internacional e Serviços, bod 78 výše, bod 73 a citovaná judikatura) nebo až se projeví negativní účinky na zdraví (v tomto smyslu viz rozsudky Tribunálu Pfizer Animal Health v. Rada, bod 64 výše, body 139 a 141, a ze dne 11. září 2002, Alpharma v. Rada, T-70/99, Recueil, s. II-3495, body 152 a 154).
- 81 Pokud vyjde najevo, že je nemožné s jistotou určit existenci nebo dosah tvrzeného rizika z důvodu nedostatečných, nerozhodných nebo nepřesných výsledků provedených studií, avšak že pravděpodobnost skutečné škody pro veřejné zdraví za předpokladu realizace rizika trvá, pak zásada obezřetnosti odůvodňuje přijetí omezujících opatření, pokud tato opatření nejsou diskriminační a jsou objektivní (viz rozsudek Gowan Comércio Internacional e Serviços, bod 78 výše, bod 76 a citovaná judikatura).
- 82 Z výše uvedených zásad vyplývá, že zamýšlí-li Komise přijmout ochranné opatření na základě první možnosti uvedené v čl. 18 odst. 1 směrnice 91/469, tedy v případě výskytu nebo rozšíření „zoonózy, jiné choroby či příznaku, který může představovat vážné ohrožení zdraví zvířat nebo lidí“, požívá široké posuzovací pravomoci z titulu zásady obezřetnosti. Komise proto může v souladu s uvedenou zásadou přijmout ochranná opatření za účelem prevence potenciálního rozšíření takových chorob, pokud to odůvodňují vážné veterinární důvody. Dále vyplývá z judikatury, že unijní orgány mají širokou posuzovací pravomoc také tehdy, když pro účely uplatnění zásady obezřetnosti a především přijetí ochranných opatření určují míru rizika považovanou pro společnost za nepřijatelnou (v tomto smyslu viz obdobně rozsudky Pfizer Animal Health v. Rada, bod 64 výše, bod 167 a Alpharma v. Rada, bod 80 výše, bod 178 a citovaná judikatura).
- 83 Vzhledem k výše uvedenému musí být odmítnuta výtka žalobců, podle které Komise nemá na základě čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496 širokou posuzovací pravomoc a že podléhá přesně vymezené pravomoci.

– K dodržení povinnosti péče

- 84 V případě, že unijní orgán disponuje širokou posuzovací pravomocí, má nicméně zásadní význam kontrola dodržování záruk poskytovaných unijním právem řádem ve správních řízeních. Mezi těmito zárukami figuruje zejména povinnost příslušného orgánu posoudit pečlivě a nestranně veškeré skutečnosti, které jsou relevantní v projednávaném případě a povinnost své rozhodnutí dostatečně odůvodnit (v tomto smyslu viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. listopadu 2008, *Nizozemsko v. Komise*, C-405/07 P, Sb. rozh. s. I-8301, bod 56, odkazující zejména na rozsudek ze dne 21. listopadu 1991, *Technische Universität München, C-269/90, Recueil*, s. I-5469, bod 14; rozsudek Tribunálu *Dow AgroSciences a další v. Komise*, bod 79 výše, bod 154). Dodržení povinnosti Komise pečlivě shromáždit skutečnosti, které jsou nezbytné k výkonu její široké posuzovací pravomoci, jakož i k její kontrole ze strany unijního soudu, je totiž o to důležitější, že výkon uvedené posuzovací pravomoci podléhá pouze omezenému soudnímu přezkumu ve věci samé, jehož předmětem je pouze zjevně nesprávné posouzení. Povinnost příslušného orgánu posoudit pečlivě a nestranně veškeré relevantní skutečnosti projednávaného případu představuje nezbytný předpoklad, aby unijní soud mohl ověřit, zda jsou splněny skutkové a právní okolnosti, na nichž závisí výkon této široké posuzovací pravomoci [v tomto smyslu viz rozsudek *Enviro Tech (Europe)*, bod 64 výše, body 47 a 62; rozsudky Tribunálu *Pfizer Animal Health v. Rada*, bod 64 výše, body 166 a 171, a ze dne 17. března 2005, *Agraz a další v. Komise*, T-285/03, Sb. rozh. s. II-1063, bod 49].
- 85 V této souvislosti bylo v judikatuře dále uvedeno, že provedení co možná nejvíce vyčerpávajícího vědeckého hodnocení rizik na základě vědeckých stanovisek založených na zásadách excelence, transparentnosti a nezávislosti představuje významnou procesní záruku pro zajištění vědecké objektivitě opatření a vyloučení přijetí svévolných opatření (rozsudek *Pfizer Animal Health v. Rada*, bod 64 výše, bod 172). Bylo tak rozhodnuto, že první hypotéza článku 18 odst. 1 směrnice 91/496 může být splněna, jestliže se vnímání ohrožení určitou chorobou významným způsobem v důsledku nových informací změní (v tomto smyslu viz obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 22. června 2011, *Denkavit Nederland a další*, C-346/09, Sb. rozh. s. I-5517, bod 51 a citovaná judikatura).
- 86 V projednávaném případě je nutno konstatovat, že jelikož Komise, pokud jde o právní základ, vycházela z první možnosti čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496, který výslovně odkazuje na výskyt nebo rozšíření „zoonózy nebo choroby či příznaku který může představovat vážné ohrožení zdraví zvířat nebo lidí na území třetí země“, má povinnost prokázat, že přijatá ochranná opatření mají dostatečnou přímou vazbu na „celé území dotyčné třetí země nebo jeho části“, tedy na třetí země, na jejichž území se vyskytly případy influenzy ptáků, „a případně [tranzitní třetí zemi]“. Bylo na Komisi, aby unesla toto důkazní břemeno a dodržela povinnost odůvodnění, a to tím spíše že ve druhém bodě odůvodnění rozhodnutí 2005/760 výslovně odkázala na nezbytnost „pozastavit dovozy ptáků z určitých ohrožených oblastí“.
- 87 Ze společného výkladu druhého bodu odůvodnění, článku 1, jakož i přílohy rozhodnutí 2005/760 vyplývá, že vzhledem ke dvěma odhaleným případům HPAI v září 2005, které měly pocházet ze Surinamu a Tchaj-wanu (viz bod 76 výše), rozhodla Komise o rozšíření pozastavení veškerých dovozů ptáků ze všech třetích zemí, které patří do pěti regionálních komisí OIE, tedy Afriky, Ameriky, Asie, včetně Dálného východu a Oceánie, Evropy a Středního východu, a tudíž z celého světa.
- 88 Navzdory skutečnosti, že nakažení ptáci, kteří byli odhaleni v karanténním zařízení v Essexu, byli považováni za ptáky pocházející ze Surinamu a Tchaj-wanu, tedy ze třetích zemí nacházejících se v Jižní Americe a Asii, což mohlo odůvodnit pozastavení dovozů z těchto kontinentů, nevyplývá však v tomto stadiu ani z odůvodnění rozhodnutí 2005/760, ani z písemností Komise předložených v průběhu řízení, že by vyvinula byť sebemenší úsilí o prošetření otázky, zda se může vážné ohrožení či nebezpečí pro zdraví pocházející od ptáků z těchto třetích zemí vyskytovat obdobně ve třetích zemích nacházejících se především v Africe nebo v Oceánii. Písemnosti v daném sporu totiž neobsahují žádnou indicii způsobitou prokázat, že Komise měla při přijetí rozhodnutí 2005/760 k dispozici relevantní informace, které jí umožňovaly extrapolovat své závěry ohledně existence

takového ohrožení či nebezpečí u dovozů ptáků pocházejících ze značně vzdálených zón dotyčných třetích zemí, byť pouze v jejich situaci tranzitních zemí, ani to, že takové informace hledala, ani že skutečně v této souvislosti využila své široké posuzovací pravomoci.

- 89 První stanovisko EFSA, a tedy jediné relevantní vědecké stanovisko, které měla Komise v této fázi k dispozici, konstatovalo neobvyklou endemickou situaci u viru H5N1, jímž byli nakaženi volně žijící ptáci, pouze v „některých zemích Asie“, avšak uznalo, že vzhledem k nové povaze této situace a nedostatečným znalostem o tomto jevu mohly být její následky nepředvídatelné a nebyly podloženy dostatečnými vědeckými údaji. Kromě toho ze zprávy OIE ze dne 19. srpna 2009, jež obsahuje seznam třetích zemí, ve kterých se od roku 2004 do října 2005 vyskytly případy HPAI, mezi nimiž se nacházely pouze asijské a některé evropské země, vyplývá, že takové informace byly nicméně skutečně k dispozici a mohly prokázat, že ostatní kontinenty a země nebyly v dané době dosud vystaveny šíření HPAI. Jelikož Komise velmi vágně a pouze ve své žalobní odpovědi tvrdí, že v tomto stadiu měla k dispozici pouze první stanovisko EFSA a že nemohla předem určit ohrožené země a zóny z důvodu „migrací volně žijících ptáků mezi jednotlivými kontinenty a z důvodu, že směr migrace nebyl podrobně znám“, postačí konstatovat, že Komise v odůvodnění rozhodnutí 2005/760 ani v průběhu řízení nepředložila žádnou skutečnost vycházející z vědeckých zpráv, která by mohla prokázat, že existuje riziko migrace volně žijících ptáků pocházejících ze Surinamu nebo Tchaj-wanu, která může mít dopad především na Afriku a Oceánii, nebo že takové prokázání trasy migrace bylo ve skutečnosti nemožné. Komise se totiž v tomto ohledu omezila jen na tvrzení ve své žalobní odpovědi, že dochází k migraci volně žijících ptáků mezi kontinenty a poukázala bez jakéhokoli důkazu na podporu svého tvrzení na to, že trasy migrace nejsou podrobně známy, a že je tudíž nemožné provést *ex ante* realistické rozdělení zemí do jednotlivých ohrožených zón. Kromě toho je třeba poznamenat, že samotná Komise ve svém dopise určeném evropskému sdružení obchodníků s ptáky dne 31. ledna 2007 uvedla, že se před rokem 2006 vždy vycházelo z předpokladu, že podíl volně žijících ptáků je nižší z důvodu vysoké míry úmrtnosti ptáků nakažených vysoce patogenními viry.
- 90 Je však nutno konstatovat, že s ohledem na judikaturu citovanou výše v bodě 84 se Komise nemohla pro účely uplatnění první možnosti uvedené v čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496 a plného výkonu její široké posuzovací pravomoci, kterou v tomto ohledu má, v projednávaném případě zprostit povinnosti provést šetření a posoudit otázku, zda a v jakém rozsahu byly třetí země dotčené v tomto stadiu, tedy Surinam a několik asijských zemí, zahrnuty do větších územních zón, které mohly být vystaveny šíření HPAI, tedy zejména zemí hraničících s uvedenými zeměmi, včetně tranzitních zemí, a dále především otázku, zda a v jakém rozsahu mohlo dojít v ostatních třetích zemích nebo i kontinentech mimo Jižní Ameriku a jihovýchodní Asii k takovému šíření anebo jak do něj mohly být tyto země zahrnuty. V této souvislosti nemůže Komise také tvrdit, že již v dubnu 2005 požádala EFSA o druhé stanovisko, čímž splnila svou povinnost provést v tomto ohledu šetření. Zmocnění, které měl EFSA v souvislosti s touto žádostí, se totiž týkalo pouze kvalitativního vyhodnocení rizika, které pro zdraví a dobré životní podmínky zvířat vycházelo z dovozu volně žijících ptáků, a nikoli kvantitativní analýzy nebo analýzy ohledně ohrožených zón, především z důvodu směrů stěhovavých volně žijících ptáků, ani analýzy rizik pro lidské zdraví, a nemělo vazbu na případy, k nimž došlo v říjnu 2005 v karanténním zařízení v Essexu.
- 91 Vzhledem k nedostatečnému odůvodnění a chybějícím konkrétním skutkovým okolnostem, které by byly dostatečně podloženy z vědeckého hlediska (viz judikatura citovaná v bodě 85 výše), jež by mohly odůvodnit globální přístup zvolený v rozhodnutí 2005/760, a vzhledem k tomu, že Komise za tímto účelem nevyvinula úsilí věc prošetřit, je třeba konstatovat, že v projednávaném případě nesplnila svou povinnost péče ani povinnost uvést odůvodnění. V této souvislosti nemůže Komise ani tvrdit, že musela přijmout naléhavá ochranná opatření. Komise takový naléhavý důvod neuvádí ani v rozhodnutí 2005/760 či ve svých písemnostech předložených Tribunálu a případná naléhavost situace v daném případě nemůže odůvodnit to, že Komise zcela opomněla zaprvé provést pečlivé a úplné posouzení relevantních skutečností, které měla v tomto stadiu k dispozici, aby získala co možná nejvíce vyčerpávající vědecké hodnocení existence rizik, zajistit vědeckou objektivitu zamýšleného opatření a zabránit přijetí svévolného opatření, a zadruhé uvést v dotčeném rozhodnutí dostatečné odůvodnění.

- 92 Komise se nemůže dovolávat nezbytnosti ochrany zaměstnanců karanténních zařízení před HPAI jen v samotné v žalobní odpovědi. V první řadě žádná skutečnost ve spisu neukazuje, že přijetím rozhodnutí 2005/760 Komise takovému riziku skutečně zabránila. Komise každopádně mohla takovému riziku, za předpokladu, že bylo prokázáno, skutečně zabránit pouze úplným upuštěním od karantény dovezených ptáků. V době přijetí rozhodnutí 2005/760 přitom Komise přijala rovněž rozhodnutí 2005/759/ES o některých ochranných opatřeních týkajících se vysoce patogenní influenzy ptáků v některých třetích zemích a přesunu ptáků ze třetích zemí doprovázených svými majiteli (Úř. věst. L 285, s. 52), v němž ponechala v platnosti právě režim karantény pro uvedené ptáky.
- 93 Vzhledem k informacím ze spisu je třeba mít za to, že žalobci v projednávaném případě prokázali, že Komise nesplnila svou povinnost řádné péče, a porušila tak právní pravidlo, jehož předmětem je přiznání práv jednotlivcům (v tomto smyslu viz obdobně rozsudek Tribunálu ze dne 18. září 1995, Nölle v. Rada a Komise, T-167/94, Recueil, s. II-2589, bod 76), tím, že zvolila takový způsob jednání, jež by orgán jednající s řádnou péčí za stejných okolností, které panovaly v době, kdy Komise přijala rozhodnutí č. 2005/760, nezvolil, což Komise nebyla schopna vyvrátit. Je tedy nutno konstatovat, že vzhledem ke skutečnosti, že Komise nesplnila svou povinnost řádné péče, která je nezbytnou podmínkou pro úplný výkon její široké posuzovací pravomoci podle čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496 a že nedodržela zásadu obezřetnosti, je toto porušení zásady řádné péče dostatečně závažné k založení mimosmluvní odpovědnosti Unie z důvodu protiprávního přijetí rozhodnutí 2005/760.
- 94 V důsledku toho je třeba vyhovět prvnímu žalobnímu důvodu v části, v níž žalobci Komisi vytýkají, že porušila svou povinnost řádné péče, aniž je nutné vyjadřovat se k ostatním výtkám a argumentům, které žalobci v této souvislosti předložili.
- 95 Vzhledem k tomu, že Tribunál dospěl k závěru, že Komise měla širokou posuzovací pravomoci při uplatnění čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496, je třeba posoudit i druhý žalobní důvod, který vychází zejména z překročení mezí uvedené posuzovací pravomoci z důvodu závažného porušení zásady proporcionality.
- Ke druhému žalobnímu důvodu, který vychází z překročení mezí posuzovací pravomoci Komise v důsledku závažného porušení zásady proporcionality
- 96 V rámci druhého žalobního důvodu žalobci tvrdí, že bez ohledu na případnou existenci široké posuzovací pravomoci Komise, kterou má tato v rámci čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496 pro účely přijetí rozhodnutí 2005/760, nevyužila Komise uvedenou pravomoc, jejíž meze překročila, řádným způsobem, a to především v důsledku porušení zásady proporcionality. Striktní uzavření hranic pro dovozy všech druhů volně žijících ptáků je totiž podle názoru žalobců zjevně nepřiměřeným opatřením, a to především vzhledem k řádnému fungování kontrol v rámci systému karantény, nutnosti odstranit podněty pro nelegální obchodování s volně žijícími ptáky a k nevhodnosti zákazu dovozu k zastavení daleko většího rizika nákazy pocházející od stěhovavých volně žijících ptáků. V této souvislosti poukazují žalobci zejména na to, že namísto pozastavení dovozů volně žijících ptáků ze 167 zemí, když tito nepředstavují žádné riziko šíření ptačí influenzy, mohla Komise přijmout k zabránění tomuto riziku v říjnu 2005 opatření, která by byla v řadě ohledů značně méně omezující. Komise mohla zakázat dovozy pocházející z konkrétních ohrožených zón a povolit dovozy ze všech ostatních zemí, v nichž v uvedené době neexistovala žádná infekce nebo riziko šíření influenzy ptáků a které nebyly ani tranzitními zeměmi.
- 97 Komise argumenty žalobců zpochybňuje a odkazuje především na svou širokou posuzovací pravomoc, která pro ni vyplývá především ze zásady obezřetnosti, a tvrdí, že pozastavení dovozů, které bylo zavedeno rozhodnutím 2005/760, nebylo zjevně nepřiměřené.

- 98 V tomto ohledu Tribunál připomíná, že zásada proporcionality, jež je jednou z obecných právních zásad unijního práva a je zakotvena v čl. 5 odst. 4 SEU, vyžaduje, aby akty unijních orgánů nepřekročily meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení oprávněných cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, přičemž pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit to nejméně omezující, a že způsobené nepříznivé následky nesmí být nepřiměřené ve vztahu ke sledovaným cílům (v tomto smyslu viz rozsudek Soudního dvora ze dne 8. července 2010, Afton Chemical, C-343/09, Sb. rozh. s. I-7027, bod 45 a citovaná judikatura).
- 99 U soudního přezkumu podmínek uplatňování této zásady může legalitu takového opatření s ohledem na širokou posuzovací pravomoc, kterou má zákonodárce Unie v oblasti společné zemědělské politiky, ovlivnit pouze zjevně nepřiměřená povaha opatření přijatého v této oblasti ve vztahu k cíli, který příslušný orgán zamýšlí sledovat (rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2001, Jippes a další, C-189/01, Recueil, s. I-5689, bod 82; v tomto smyslu viz obdobně rozsudek Gowan Comércio Internacional e Serviços, bod 78 výše, bod 82 a citovaná judikatura). Nejedná se tedy o určení toho, zda opatření přijatá unijním zákonodárcem jsou jediná nebo nejlepší možná, ale o to, zda jsou, či nejsou zjevně nepřiměřená ve vztahu ke sledovanému cíli (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Jippes a další, bod 83).
- 100 Kromě toho je třeba s ohledem na judikaturu citovanou výše v bodě 62 posoudit pro účely konstatování dostatečně závažného porušení zásady proporcionality to, zda unijní zákonodárce zjevným a závažným způsobem porušil meze své posuzovací pravomoci.
- 101 Je nezbytné poznamenat, že i v rámci uplatňování zásady obezřetnosti a hodnocení rizik, které předpokládá, že unijní orgány mají k dispozici vědecké hodnocení rizik a že určí míru rizika, která je považována za nepřijatelnou pro společnost, což vyžaduje z jejich strany politické rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudek Dow AgroSciences a další v. Komise, bod 79 výše, body 145 a 148 a citovaná judikatura), musí být uvedené politické rozhodnutí v souladu se zásadou přednosti ochrany veřejného zdraví, bezpečnosti a životního prostředí před hospodářskými zájmy, jakož i se zásadami proporcionality a zákazu diskriminace (v tomto smyslu viz rozsudky Artegodaň a další v. Komise, bod 64 výše, bod 186, a ze dne 21. října 2003, Solvay Pharmaceuticals v. Rada, T-392/02, Recueil, s. II-4555, bod 125).
- 102 V projednávaném případě Tribunál uvádí, že cílem, který je sledován pozastavením dovozů volně žijících ptáků na základě rozhodnutí 2005/760, je ochrana zdraví zvířat a lidí, což vyplývá z prvního bodu odůvodnění uvedeného rozhodnutí.
- 103 S ohledem na úvahy rozvinuté výše v bodech 84 až 94, kde bylo konstatováno, že se Komise dopustila dostatečně závažného porušení své povinnosti řádné péče a že svou širokou posuzovací pravomoc, kterou má podle čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496 a z titulu uplatňování zásady obezřetnosti, uplatnila nepřiměřeným způsobem, je třeba dospět k závěru, že vzhledem k tomu, že nebyly předloženy vědecké důkazy, které by mohly odůvodnit dočasné pozastavení všech dovozů volně žijících ptáků, bylo takové opatření rovněž zjevně nepřiměřené, a to přinejmenším z geografického hlediska. Jinými slovy, vzhledem ke skutečnosti, že Komise porušila povinnost pečlivě a nestranně posoudit relevantní skutkové okolnosti, které jí umožňují extrapolovat opatření spočívající v pozastavení dovozů ze všech území uvedených v příloze k rozhodnutí 2005/760, a že dokonce zcela opomněla využít své posuzovací pravomoci, kterou v tomto ohledu má, také neprokázala, že neexistují méně omezující opatření, tedy pozastavení dovozů, které je z geografického hlediska omezenější. Nelze mít tudíž za to, že pozastavení dovozů volně žijících ptáků pocházejících ze všech třetích zemí patřících do regionálních komisí OIE bylo v projednávaném případě nezbytné a přiměřené k dosažení cíle stanoveného v uvedeném rozhodnutí, tedy k ochraně zdraví zvířat a lidí.

- 104 Je proto třeba dospět k závěru, že přijetím rozhodnutí 2005/760 Komise zjevným a závažným způsobem porušila i požadavky vyplývající ze zásady proporcionality, a tedy i meze posuzovací pravomoci, kterou má na základě čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496 a z titulu uplatňování zásady omezitelnosti.
- 105 Je tedy nutné konstatovat, že se Komise dopustila dostatečně závažného porušení zásady proporcionality, které je způsobilé založit odpovědnost Unie, a v důsledku toho je tedy třeba druhému žalobnímu důvodu vyhovět.
- 106 Za těchto podmínek již není třeba se vyjadřovat k ostatním výtkám a argumentům, které žalobci předložili v rámci druhého žalobního důvodu v souvislosti s legalitou rozhodnutí 2005/760, ani ke třetímu žalobnímu důvodu, který byl předložen subsidiárně.
- 107 Dále je třeba posoudit, zda a v jakém rozsahu je legalita rozhodnutí, jimiž byla prodloužena platnost pozastavení dovozů, stižena stejnými vadami protiprávnosti, jakými je stiženo rozhodnutí 2005/760.

b) K legalitě rozhodnutí, jimiž došlo k prodloužení pozastavení dovozů

Shrnutí argumentů účastníků řízení

- 108 Žalobci tvrdí, že se Komise dopustila dostatečně závažného porušení právních pravidel, jejichž předmětem je přiznání práv jednotlivcům, jelikož přijala rozhodnutí o prodloužení platnosti rozhodnutí 2005/760, tedy rozhodnutí 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 a 2007/183. V této souvislosti zopakovali žalobci argumenty, které již uvedli v souvislosti s rozhodnutím 2005/760 a doplnili k nim dodatečné připomínky uvedené níže.
- 109 Zaprvé skutečnosti uvedené k odůvodnění přijetí rozhodnutí 2005/790 byly nesprávné, jelikož ptačí druh timálie nakažený HPAI, který byl odhalen karanténním zařízením v Essexu, pocházel ve skutečnosti z Tchaj-wanu, a nikoli ze Surinamu. Toto pochybení, o kterém Komise věděla od zveřejnění zprávy DEFRA dne 11. listopadu 2005 (viz bod 23 výše), již tedy nemůže odůvodnit rozhodnutí o prodloužení pozastavení dovozů. Zadruhé Komise, jelikož zejména ve čtvrtém bodě odůvodnění rozhodnutí 2005/862 uvedla, že byly odhaleny nové případy HPAI v Unii, zanedbala podle názoru žalobců skutečnost, že původ této nákazy nelze přičítat volně žijícím ptákům odchyceným ve volné přírodě, jejichž dovoz byl od rozhodnutí 2005/760 pozastaven, ale měl být přičítán stěhovavým volně žijícím ptákům. Zatřetí tím, že Komise odkázala na první a druhé stanovisko EFSA, aby prokázala, že všichni volně žijící ptáci představují riziko šíření HPAI, nezohlednila podle tvrzení žalobců hlavní rozdíl mezi jednotlivými druhy, pokud jde o jejich citlivost na HPAI, jak bylo učiněno ve druhém stanovisku EFSA. Začtvrté tím že zmínila výskyt ohniska HPAI v jihovýchodní Asii až v rozhodnutí 2006/79, jímž došlo k prodloužení pozastavení dovozů, pokusila se Komise podle názoru žalobců zpětně odůvodnit přijetí rozhodnutí 2005/760.
- 110 Komise argumenty žalobců zpochybňuje. Pokud jde o rozhodnutí o prodloužení pozastavení dovozů, omezuje se hlavně na tvrzení, že uvedená rozhodnutí byla odůvodněna trvajícím nebezpečím pro zvířata představovaným influenzou ptáků. V dané době čelil celý svět extrémně nestabilní a bezprecedentní situaci. Před prodloužením pozastavení dovozů byly totiž zaznamenány případy infekce ptáků v Džibuti, Burkině Faso, Nigérii, Indii a Rumunsku. Po těchto prodlouženích pozastavení dovozů se virus znovu vyskytl v Thajsku a v jihovýchodní Asii. Kromě toho se podle názoru Komise vznášela velká nejistota nad průběhem a způsoby rychlého šíření viru, jakož i nad rizikem mutací viru a potenciálních nebezpečí, která z těchto skutečností vyplývají pro lidské zdraví. Podle tvrzení Komise bylo nezbytné před případným zrušením zákazu dovozů poskytnout dodatečnou dobu k prostudování a analýze průběhu šíření, příčin, rizik a zkušeností nabytých jednotlivými státy.

111 V projednávaném případě je třeba posoudit samostatně legalitu rozhodnutí 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 a 2007/183, a to jak z hlediska jejich odůvodnění, tak relevantních skutečností, které měla Komise k dispozici nebo které mohla mít k dispozici v době, kdy tyto akty přijímala, tedy vyjma okolností, které nastaly až po jejich přijetí (v tomto smyslu viz obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 15. dubna 2008, Nuova Agricast, C-390/06, Sb. rozh. s. I-2577, bod 54).

K legalitě rozhodnutí 2005/862

112 Čtvrtý bod odůvodnění rozhodnutí 2005/862 uvádí jakožto dodatek k odůvodnění rozhodnutí 2005/760 zejména to, že „[n]ové případy influenzy ptáků byly hlášeny v některých členských zemích OIE“, což odůvodňuje „rozšíření pozastavení přesunu ptáků v zájmovém chovu a dovozu ostatních ptáků z určitých ohrožených oblastí“, tedy ze všech zemí patřících do regionálních komisí OIE uvedených v příloze I části B uvedeného rozhodnutí.

113 Je však nutno konstatovat, že Komise ani v odůvodnění rozhodnutí 2005/862, ani ve svých písemnostech předložených Tribunálu neuvádí státy, které se podle jejího názoru a v tomto stadiu nacházejí v těchto „ohrožených oblastech“. Pouze ve své žalobní odpovědi uvádí Komise velmi vágně, bez písemných podkladů na jejich podporu a bez odkazu na to, kdy se tyto skutečnosti vyskytly a kdy se o nich dozvěděla, že před přijetím rozhodnutí o prodloužení pozastavení dovozů byly zaznamenány případy influenzy ptáků v Džibuti, Burkině Faso, Nigérii, v Indii a v Rumunsku. Ze zprávy profesora D. předložené žalobci, která se opírá o údaje Světové zdravotnické organizace (WHO), jež nebyly Komisí zpochybněny, vyplývá, že mezi říjnem 2005 a koncem roku 2005 došlo k výskytu nákazy virem H5N1 pouze v Kuvajtu a na Ukrajině. I za předpokladu, že by Komise měla tyto informace v tomto stadiu k dispozici, nemění to nic na tom, že zjevně pochybila při vyhledávání a vysvětlení relevantních empirických a vědeckých poznatků odůvodňujících, že v době přijetí rozhodnutí 2005/862 zahrnovalo prodloužení pozastavení dovozu nadále všechny země patřící do regionálních komisí OIE.

114 Žalobci dále tvrdí, že z rozhodnutí 2005/862 nevyplývá ani to, že Komise zohlednila výsledky zprávy National Emergency Epidemiology Group (viz bod 20 výše), ve které bylo uvedeno, že v důsledku záměny vzorků byl původ jednoho z ptáků nakaženého virem H5N1, k jehož odhalení došlo v karanténním zařízení v Essexu, chybně zaregistrován jako Surinam v Jižní Americe, ačkoli ve skutečnosti pocházel tento pták z Tchaj-wanu v Asii. Navzdory této informaci, která má značnou relevanci pro správné určení ohrožených zón v souladu s čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496, však Komise ani v rozhodnutí 2005/862, ani v průběhu řízení nevysvětlila důvody, proč považovala přesto za nezbytné ponechat v platnosti pozastavení dovozů volně žijících ptáků pocházejících z Jižní Ameriky, či dokonce z celého amerického kontinentu.

115 Z toho vyplývá, že přijetí rozhodnutí 2005/862 bylo stejně jako přijetí rozhodnutí 2005/760 stiženo vadou závažného porušení povinnosti řádné péče a odůvodnění, jehož se dopustila Komise. Z této skutečnosti je navíc zjevné, že vzhledem k informacím, které Komise měla nebo mohla mít v tomto stadiu k dispozici, kdyby řádně splnila svou povinnost provést šetření a využila prostoru pro posouzení, kterým disponuje v tomto ohledu je zachování pozastavení dovozů volně žijících ptáků pocházejících ze všech zemí, jež jsou členy regionálních komisí OIE, zjevně nepřiměřené. S ohledem na skutečnost, že nebyla prokázána nákaza u ptáků dovezených z Jižní Ameriky a že epidemie viru H5N1 byla rozšířena pouze v Kuvajtu a na Ukrajině, nebyla Komise vzhledem k neexistenci jiných empirických poznatků a relevantních vědeckých důkazů oprávněna prodloužit pozastavení dovozů volně žijících ptáků ze všech zemí, které jsou členy regionálních komisí OIE, jež bylo zavedeno rozhodnutím 2005/760.

116 V důsledku toho je třeba dospět k závěru, že i rozhodnutí 2005/862 je stiženo vadou dostatečně závažného porušení zásad náležité péče a proporcionality, což umožňuje založit odpovědnost Unie.

K legalitě rozhodnutí 2006/79

- 117 Druhý bod odůvodnění rozhodnutí 2006/79 mimo jiné uvádí, že „[p]o vypuknutí influenzy ptáků, způsobené vysoce patogenním kmenem viru H5N1 v jihovýchodní Asii počínaje prosincem 2003, přijala Komise několik ochranných opatření souvisejících s influenzou ptáků“. Dále třetí bod odůvodnění uvedeného rozhodnutí uvádí následující:

„Vzhledem k tomu, že v určitých členských zemích OIE byly nahlášeny nové případy influenzy ptáků, měla by omezení týkající se přesunů zvířat v zájmovém chovu a dovozu ostatních ptáků z určitých ohrožených oblastí pokračovat. Je proto vhodné prodloužit použitelnost rozhodnutí 2005/759 [...] a 2005/760 [...]“

- 118 V této souvislosti je nutno konstatovat, že kromě odkazu na výskyt ohniska influenzy ptáků způsobeného vysoce patogenním kmenem viru H5N1 v jihovýchodní Asii od prosince 2003 Komise neupřesňuje geografický původ těchto „nových případů influenzy ptáků“ ani v odůvodnění rozhodnutí 2006/79, ani ve svých písemnostech. Pouze z dopisu Komise ze dne 16. února 2006, který navíc následoval až po přijetí rozhodnutí 2006/79 a který předložili žalobci, vyplývá, že rozhodnutí o prodloužení pozastavení dovozů je odůvodněno hlavně výskytem a rychlým rozšířením viru H5N1 v Turecku, jakož i skutečností, že ohledně dohledu nad influenzou ptáků ze strany států hraničících s Tureckem existuje velmi málo nebo dokonce žádné informace. Dále je v přehledu zpráv OIE z let 2004 až 2007, který předložili žalobci a jejichž obsah Komise nezpochybnila, uvedeno, že mezi 30. listopadem 2005 a 31. lednem 2006 byly ve třetích zemích, v daném případě v Číně, Chorvatsku, Indonésii, Rumunsku, Rusku, Thajsku, Turecku, na Ukrajině a v Hongkongu zaregistrovány nové případy související s virem H5N1.
- 119 I za předpokladu, že se Komise při přijetí rozhodnutí opírala o informace zmíněné v předchozím bodě, ačkoli neprokázala, ani že je má k dispozici, ani že je využila před přijetím dotčeného rozhodnutí o prodloužení, přestože tyto informace mohou vysvětlit její vágní tvrzení uvedené výše v bodě 113, nevysvětlila nicméně svůj závěr, že tyto „nové případy“ odůvodňují prodloužení zákazu dovozů volně žijících ptáků ze všech zemí, které jsou členy regionálních komisí OIE, a nepředložila důkazy na podporu tohoto závěru. Především pouhá okolnost, že se epidemie rozšířila v Turecku, nemohla odůvodnit pozastavení dovozů volně žijících ptáků pocházejících z Jižní Ameriky a z Oceánie, jelikož nebyla předložena žádná další vysvětlení ani relevantní důkazy.
- 120 Je tedy třeba dospět k závěru, že i při přijetí rozhodnutí 2006/79 nesplnila Komise svou povinnost řádné péče a porušila zásadu proporcionality způsobem, který umožňuje založit odpovědnost Unie.

K legalitě rozhodnutí 2006/405

- 121 Osmý bod odůvodnění rozhodnutí 2006/405 zní následovně:

„Hrozba, kterou pro [Unii] představuje asijský kmen viru influenzy ptáků, se nezmenšila. Stále dochází ke vzniku ohnisek u volně žijících ptáků v [Unii] a u volně žijících ptáků a drůbeže v některých třetích zemích včetně zemí, které jsou členy Mezinárodního úřadu pro zdraví zvířat (OIE). Navíc se zdá, že v některých částech světa je virus stále více endemický. Platnost ochranných opatření stanovených v rozhodnutích [...] 2005/759 [a] 2005/760[...] by proto měla být prodloužena.“

- 122 V této souvislosti je třeba znovu konstatovat, že Komise ani v rozhodnutí 2006/405, ani ve svých písemnostech neupřesňuje identitu dotčených zemí, když obzvláště vágním způsobem odkazuje na „některé třetí země, včetně zemí, které jsou členy OIE“. Z přehledu zpráv OIE z let 2004 až 2007 (viz bod 118 výše) vyplývá, že nové případy, které se objevily mezi 31. lednem 2006 a 31. květnem 2006 ve třetích zemích, se netýkají ani amerického kontinentu, ani Oceánie. Proto i za předpokladu, že Komise měla tyto informace v tomto okamžiku k dispozici, což by mohlo vysvětlit její vágní tvrzení v bodě 113

výše, neprokázala, že splnila svou povinnost řádné péče, dodržela zásadu proporcionality, a že tudíž byla oprávněna ponechat v platnosti pozastavení dovozů volně žijících ptáků pocházejících ze všech zemí, které jsou členy regionálních komisí OIE.

- 123 Za těchto podmínek je třeba dospět k závěru, že protiprávnosti, jichž se Komise dopouštěla od okamžiku přijetí rozhodnutí 2005/760, neustaly ani při přijetí rozhodnutí 2006/405.

K legalitě rozhodnutí 2006/522

- 124 Pro účely odůvodnění dalšího prodloužení pozastavení dovozů volně žijících ptáků odkazuje sedmý bod odůvodnění rozhodnutí 2006/522 na „současnou veterinární situaci v souvislosti s influenzou ptáků a očekávání [...] přijetí stanoviska EFSA v říjnu“.
- 125 Jak vyplývá z přehledu zpráv OIE z let 2004 až 2007 (viz bod 118 výše) nebyl v době přijetí rozhodnutí 2006/522 odhalen v některých částech světa, a to především v Jižní Americe a Oceánii, žádný nový případ ptačí chřipky. Navíc pouhá skutečnost, že EFSA právě vypracovávala a přijímala druhé stanovisko, které nezahrnovalo určení geografického rozsahu rizika šíření ptačí infekce souvisejícího zejména s trasami migrace stěhovavých volně žijících ptáků (viz bod 90 výše), nemohla zbavit Komisi její povinnosti péče a povinnosti uvést odůvodnění stran případných důvodů k zachování pozastavení dovozu volně žijících ptáků pocházejících ze všech zemí, které jsou členy regionálních komisí OIE, ani její povinnosti dodržet zásadu proporcionality.
- 126 Přijetím rozhodnutí 2006/522 tak Komise pokračovala v protiprávním jednání, jehož se dopouštěla od přijetí rozhodnutí 2005/760.

K legalitě rozhodnutí 2007/21

- 127 Druhý bod odůvodnění rozhodnutí 2007/21 odkazuje na přijetí druhého vědeckého stanoviska EFSA ze dne 27. října 2006, které bylo zveřejněno dne 14. listopadu 2006. Čtvrtý bod odůvodnění uvedeného rozhodnutí uvádí následující:

„V souvislosti s opatřeními stanovenými v rozhodnutí 2005/760 [...] zahájila Komise vyhodnocování stanoviska bezprostředně po jeho vydání a první analýza stanoviska a možných úprav daných opatření byla provedena během setkání pracovní skupiny odborníků v rámci Stálého výboru pro potravinový řetězec a zdraví zvířat dne 14. listopadu 2006 a během setkání v rámci Stálého výboru pro potravinový řetězec a zdraví zvířat dne 27. listopadu 2006. Vzhledem k aktuální celosvětové situaci v oblasti zdraví zvířat v souvislosti s influenzou ptáků by však měla být omezení stanovená v rozhodnutí 2005/760[...] na krátké přechodné období zachována, aby členské státy, jak uvedly na setkání dne 27. listopadu 2006, a Komise v úzké spolupráci s členskými státy mohly toto hodnocení dokončit a připravit opatření, která mají být stanovena.“

- 128 Je nutno konstatovat, že vzhledem k omezenému předmětu vědeckého hodnocení požadovaného pro účely vypracování druhého stanoviska EFSA (viz bod 90 výše) nemůže prozatímní posouzení obsahu uvedeného stanoviska, které provedla Komise, odůvodnit protiprávnosti, jichž se až do této fáze dopouštěla, a které vedly k zachování nepřiměřeného pozastavení dovozů volně žijících ptáků z celého světa. Komise tedy nemůže tvrdit, že analýzou tohoto stanoviska dodržela povinnost řádné péče a že splnila svou povinnost prokázat, že byly naplněny podmínky pro úplné pozastavení dovozů, které zahrnovalo zejména celý americký kontinent a Oceánii. Kromě toho Komise neposkytla ani v rozhodnutí 2007/21, ani v průběhu řízení informace, které by Tribunálu umožnily posoudit předmět a relevanci „aktuální celosvětové situace v oblasti zdraví zvířat“, na kterou odkázala obzvláště vágně v poslední větě čtvrtého bodu odůvodnění uvedeného rozhodnutí.

- 129 Konečně je nutno uvést, že i kdyby bylo přihlédnuto ke skutečnosti, že Komise ve dopise ze dne 31. ledna 2007, tedy po přijetí rozhodnutí 2007/21, uvedla, že od roku 2006 se na šíření influenzy ptáků podíleli nejvíce volně žijící ptáci, což mělo odůvodnit prodloužení pozastavení dovozů volně žijících ptáků až do 1. července 2007, nic to nemění na tom, že Komise neuvedla důvody, proč měl být na základě tohoto konstatování zachován celosvětový rozsah tohoto pozastavení, v němž byly zahrnuty regiony, v nichž nebyl zjištěn žádný případ influenzy ptáků.
- 130 Je tedy třeba dospět k závěru, že přijetím rozhodnutí 2007/21 pokračovala Komise v dostatečně závažném porušování zásad péče a proporcionality.

K legalitě rozhodnutí 2007/183

- 131 Rozhodnutí 2007/183 odkazuje nejprve v třetím bodě odůvodnění na druhé stanovisko EFSA a poté ve čtvrtém bodě odůvodnění na nařízení č. 318/2007, které má obsahovat nové veterinární podmínky, jež jsou „přísnější než podmínky platné v současnosti“ a jejichž vstup v platnost byl stanoven na 1. červenec 2007. V pátém a šestém bodě odůvodnění tohoto rozhodnutí je uvedeno, že „[v]zhledem k [druhému] stanovisku [EFSA] a k současné veterinární situaci ve světě, pokud jde o influenzy ptáků, by dovozy těchto ptáků neměly probíhat bez přísných dovozních požadavků“, takže „[o]chranná opatření stanovená v rozhodnutí 2005/760[...] by proto měla nadále platit do 30. června 2007“.
- 132 Z odůvodnění uvedeného v předchozím bodě vyplývá, že Komise při přijímání rozhodnutí 2007/183 zjevně neupustila od protiprávního jednání, jehož se dopouštěla od přijetí rozhodnutí 2005/760, jelikož prodloužení pozastavení dovozů volně žijících ptáků z celého světa bylo vždy odůvodněno obzvláště vágním způsobem odkazem na druhé stanovisko EFSA, „současnou veterinární situaci ve světě“, jakož i na zamýšlený vstup v platnost nařízení č. 318/2007, které mělo údajně zavést přísnější veterinární podmínky. Komise přitom zejména neprokázala, zda a v jakém rozsahu ji druhé stanovisko EFSA opravňovalo zachovat takovéto úplné pozastavení dovozů, a to přinejmenším z geografického hlediska.
- 133 Bez ohledu na otázku posouzení legality nařízení č. 318/2007 je proto třeba dospět k závěru, že přijetím rozhodnutí 2007/21 Komise pokračovala v dostatečně závažném porušování zásad péče a proporcionality, jež byla konstatována výše.

c) K legalitě nařízení č. 318/2007

K rozsahu zpochybnění nařízení č. 318/2007

- 134 Žalobci zaprvé tvrdí v rámci první a druhé části prvního žalobního důvodu, že nařízení č. 318/2007 postrádá právní základ a nemůže být založeno na druhém stanovisku EFSA, zadruhé v rámci první a druhé části druhého žalobního důvodu uplatňovaného podpůrně uvádějí, že toto nařízení bylo přijato v rozporu se zásadami proporcionality a rovného zacházení z důvodu, že zákaz dovozu volně žijících ptáků není přiměřeným prostředkem k zabránění šíření influenzy ptáků a že přijatá opatření znevýhodňují volně žijící ptáky ve vztahu k ostatním druhům ptáků, a dále v rozporu s právem na vlastnictví a právem na volný výkon hospodářské činnosti, které jsou uznány Listinou základních práv Evropské unie, vyhlášené dne 7. prosince 2000 v Nice (Úř. věst C 364, s. 1), a zatřetí, v rámci třetího žalobního důvodu předloženého již zcela podpůrně dodávají, že přijetí tohoto nařízení zakládá odpovědnost Unie za legální akt.
- 135 Nejprve je třeba zkoumat první část prvního žalobního důvodu.

K existenci dostatečného právního základu nařízení č. 318/2007

- 136 Žalobci tvrdí, že nařízení č. 318/2007 postrádá právní základ.

- 137 Komise tyto argumenty zpochybňuje a odmítá je jako irelevantní. Podle článku 33 ES je totiž cílem společné zemědělské politiky především zvýšit produktivitu zemědělství, stabilizovat trhy a zajistit plynulé zásobování, přičemž těchto cílů lze dosáhnout pouze tehdy, jsou-li zvířata, jichž se tyto činnosti dotýkají, chráněna proti nakažlivým chorobám, což podle tvrzení Komise jasně vyplývá z bodů odůvodnění směrnic 91/496 a 92/65. Komise dále odkazuje na ustanovení čl. 17 odst. 2 písm. a) a čl. 17 odst. 3 písm. a) a c) směrnice 92/65 a má za to, že tato směrnice a směrnice 91/496 ji opravňují přijmout nařízení č. 318/2007.
- 138 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že nařízení č. 318/2007 tím, že ve svém čl. 5 písm. a) omezuje schválení dovozů na ptáky chované v zajetí (viz bod 50 výše), vede k celkovému implicitnímu zákazu dovozu volně žijících ptáků odchycených ve volné přírodě, což potvrzuje jak devátý bod odůvodnění uvedeného nařízení, tak zrušení rozhodnutí 2000/666, jímž byly původně schváleny dovozy ptáků do Unie z členských zemí OIE (viz body 45 a 46 výše), k němuž došlo na základě článku 19 tohoto nařízení. V této souvislosti Tribunál uvádí, že Komise ve svých písemnostech potvrzuje, že bylo upuštěno od možnosti zavést mechanismus karantény u volně žijících ptáků, a to bez ohledu na to, zda se jedná o stěhovavé ptáky, či o ptáky nestěhovavé, odchycené ve volné přírodě.
- 139 Proto je třeba posoudit, zda je nařízení č. 318/2007 založeno na dostatečném právním základě, když zavádí úplný zákaz dovozu volně žijících ptáků odchycených ve volné přírodě nečinící žádných rozdílů.
- 140 Zaprvé je třeba připomenout, že režim určující veterinární podmínky pro obchodování se zvířaty a jejich dovozy do Unie, jak byl zaveden zejména směrnicí 92/65 a především jejími čl. 17 odst. 2 písm. b), čl. 17 odst. 3 a čl. 18 odst. 1 první a čtvrtou odrážkou, na nichž je založeno nařízení č. 318/2007 (viz bod 45 výše), spočívá na zásadě, že z veterinárních a preventivních důvodů je každý dovoz zvířat ze třetích zemí v zásadě zakázán a je povolen jen v případě výslovného schválení vázaného na předchozí splnění povinných formalit a kontrol.
- 141 Přijetí unijních jednotných veterinárních předpisů upravujících uvádění zvířat na trh, jak vyplývá z druhého až čtvrtého bodu odůvodnění směrnice 92/65, má za cíl nejen liberalizaci obchodu se zvířaty a s výrobky živočišného původu na vnitřním trhu, jak je uvedeno v devátém bodě odůvodnění a kapitole II uvedené směrnice, nadepsané „Ustanovení pro obchod“, ale také stanovení podmínek pro dovozy zvířat ze třetích zemí do Unie, jak vyplývá z ustanovení kapitoly III této směrnice, nadepsané „Ustanovení pro dovoz do [Unie]“. V souladu se zásadou předchozího schválení tak byly rozhodnutím 2000/666 (viz bod 7 výše), které bylo založeno na stejných ustanoveních směrnice 92/65 jako nařízením č. 318/2007, schváleny unijní dovozy ptáků pocházejících pouze ze seznamu zemí, které jsou členy OIE, v souladu s podmínkami jeho přílohy D, a které podle jeho čtvrtého bodu odůvodnění zaručují dodržení „obecných požadavků části týkající se veterinární etiky a osvědčení pro mezinárodní obchod“.
- 142 Zadruhé zásada předchozího schválení každého dovozu ze třetích zemí je vyjádřena výslovně v ustanoveních použitelných na dovozy do Unie, jak jsou uvedena v kapitole III směrnice 92/65, a především v jejím čl. 17 odst. 2, který stanoví zejména následující:
- „Do [Unie] se mohou dovážet pouze zvířata [...], která vyhovují následujícím požadavkům:
- a) musí pocházet ze třetí země uvedené na seznamu, který se má sestavit podle odst. 3 písm. a);
- b) musí být provázena veterinárním osvědčením [...]“.
- 143 Z toho vyplývá, že se dovoz do Unie může uskutečnit pouze tehdy, jsou-li dodrženy požadavky uvedené výše v bodech 141 a 142, mezi nimi požadavek týkající se původu ze třetí země uvedené na seznamu, který Komise sestavuje postupem nazvaným „komitologie“ podle článku 26 směrnice 92/65 ve spojení s článkem 17 směrnice 89/662, jenž ve svém znění rozhodném pro tento spor stanovoval použití článku 5, upravujícího regulativní postup, rozhodnutí Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999

o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 184, s. 23; Zvl. vyd. 01/03, s. 124). Komise je tedy oprávněna na základě čl. 17 odst. 2 směrnice 92/65 vyloučit nebo vyškrtnout některé třetí země z tohoto seznamu s tím následkem, že každý dovoz zvířat z uvedených zemí je automaticky zakázán.

- 144 Zatřetí z čl. 17 odst. 3 písm. c) směrnice 92/65 vyplývá, že Komise je rovněž oprávněna stanovit „zvláštní veterinární požadavky – zvláště na ochranu [Unie] před určitými exotickými chorobami“, mezi něž spadá ptačí influenza. Článek 17 odst. 4 písm. a) první odrážka této směrnice pak stanoví, že „[s]eznamy uvedené v odstavci 3 mohou obsahovat jen třetí země nebo části třetích zemí, ze kterých není zakázán dovoz [...] na základě výskytu jedné z chorob uvedených v příloze A nebo jakékoli jiné pro [Unii] exotické choroby“.
- 145 Stejně tak na základě čl. 18 odst. 1 první a čtvrté odrážky směrnice 92/65 „[č]lenské státy zajistí, aby se zvířata [...], na něž se vztahuje tato směrnice, dovážela do [Unie]“ jen tehdy, jestliže bude prokázáno, že úředním veterinárním lékařem bylo vystaveno osvědčení, které se vypracovává v závislosti na druhu, a pokud se jedná o zvířata uvedená v člancích 5 až 10 uvedené směrnice, mezi něž patří i ptáci, jestliže byla před dovozem držena v karanténě, jejíž náležitosti se mají stanovit postupem podle článku 26 téže směrnice. V této souvislosti je nutno upřesnit, že článek 7 bod A směrnice 92/65 stanoví, že „[č]lenské státy zajistí, aby ptáci neuvedení ve směrnici 90/539/EHS [tedy drůbež a násadová vejce,] mohli být předmětem obchodu, pouze vyhovují-li“ některým alternativně stanoveným požadavkům, mezi něž patří především to, že pocházejí z hospodářství, ve kterém během posledních 30 dnů před odesláním nebyla zjištěna žádná influenza ptáků, nebo z hospodářství nebo oblasti, na které/kterou se nevztahují žádná omezení v rámci opatření ke tlumení Newcastleké choroby nebo konečně, že byli dáni do karantény v hospodářství, do kterého byli vzati poté, co byli připuštěni na území Unie.
- 146 Ze všech výše uvedených ustanovení a úvah vyplývá, že Komise má širokou posuzovací pravomoc pro „přijetí veterinárních předpisů pro uvádění na trh zvířat“ ve smyslu pátého bodu odůvodnění směrnice 92/65, která nezbytně zahrnuje možnost nepovolit unijní dovoz některých druhů zvířat z určitých zemí, které nesplňují výše uvedené dovozní podmínky.
- 147 Začtvrté, ačkoli je směrnice 92/65 založena pouze na článku 37 [ES] týkajícím se společné zemědělské politiky, je nutno konstatovat, že spadá rovněž do rámce provádění unijních politik v oblasti ochrany zdraví a životního prostředí podle článku 152 [ES] a článku 174 [ES], takže musí být vykládána rovněž ve světle zásady obezřetnosti (viz body 78 až 80 výše). Prostřednictvím čl. 17 odst. 3 písm. c) směrnice 92/65, který stanoví, že Komise může stanovit „zvláštní veterinární požadavky – zvláště na ochranu [Unie] před určitými exotickými chorobami“ je naplňován cíl ochrany a prevence, který je inherentní zásadě obezřetnosti. Přitom vzhledem k široké posuzovací pravomoci, kterou v této souvislosti Komise disponuje při uplatňování zásady obezřetnosti (viz bod 82 výše), nelze především čl. 17 odst. 3 písm. c) směrnice 92/65 vykládat restriktivně. Proto je třeba mít za to, že tato ustanovení opravňují Komisi nepovolit z titulu opatření veterinární politiky dovozy některých zvířat pocházejících z některých třetích zemí, pokud uvedená zvířata představují riziko pro lidské zdraví a pro zdraví zvířat ve smyslu judikatury připomenuté v bodech 78 a 80 výše.
- 148 Za těchto podmínek je třeba odmítnout výtku vycházející z nedostatečného právního základu pro přijetí nařízení č. 318/2007 a z uložení celkového zákazu dovozů volně žijících ptáků ze třetích zemí.

K údajnému dostatečně závažnému porušení zásady proporcionality

- 149 Žalobci tvrdí, že nařízení č. 318/2007 porušuje zásadu proporcionality, jelikož zakazuje dovozy všech volně žijících ptáků, přestože původcem šíření infekce ptáků jsou pouze stěhovaví volně žijící ptáci. Žalobci poukazují rovněž na to, že uvedená zásada byla porušena z důvodu, že povolením dovozu ptáků chovaných v zajetí, a nikoli volně žijících ptáků, schválila Komise dovoz nejnebezpečnější

kategorie ptáků. Je však nutno upřesnit, že v rámci třetího žalobního důvodu žalobci na rozdíl od svých námitek k rozhodnutí 2005/760 a následným rozhodnutím o prodloužení pozastavení dovozu netvrdí, že přijetím nařízení č. 318/2007 Komise porušila zásadu proporcionality specificky z důvodu geografického rozsahu zákazu dovozu volně žijících ptáků.

- 150 Zprvč stran části, v níž žalobci tvrdí, že nařízení č. 318/2007 porušuje zásadu proporcionality z důvodu, že Komise zakázala dovozy všech volně žijících ptáků, když původci šíření influenzy ptáků jsou pouze stěhovaví volně žijící ptáci, je třeba připomenout, že v devátém bodě preambule uvedeného nařízení Komise odůvodnila uplatňování dotčených opatření u všech volně žijících ptáků následovně:

„Další doporučení EFSA se týká dovozu ptáků odchycených ve volné přírodě. Ve vědeckém stanovisku se uvádí riziko týkající se těchto ptáků, kteří mohou být nakaženi od jiných infikovaných volně žijících ptáků a z kontaminovaného okolí nebo mohou být nakaženi od infikované drůbeže. S ohledem na podíl volně žijících stěhovavých ptáků na rozšíření influenzy ptáků z Asie do Evropy v roce 2005 a 2006 je vhodné omezit dovoz ptáků kromě drůbeže pouze na ptáky chované v zajetí.“

- 151 Navíc ve druhém stanovisku EFSA, z něhož Komise v této souvislosti vychází, je uvedeno, že většina dovážených volně žijících ptáků kromě drůbeže není nakažena a není nositelem infekčních činitelů uvedených na seznamu OIE. EFSA nicméně poukázal na to, že influenza ptáků je významným infekčním činitelem z důvodu, že je potenciálně přenosná mezi zvířaty či na člověka. EFSA v tomto stanovisku také uvedl, že volně žijící ptáci mohou být nakaženi z důvodu laterálního šíření choroby od ostatních infikovaných volně žijících ptáků a z kontaminovaného okolí nebo od infikované drůbeže.

- 152 V projednávaném případě je mezi účastníky řízení nesporné, že stěhovaví volně žijící ptáci jsou zdrojem šíření influenzy ptáků. Tento názor je potvrzen ve stanovisku vědeckého výboru pro zdraví a dobré životní podmínky zvířat Generálního ředitelství Komise pro zdraví a spotřebitele ze dne 27. června 2000 (dále jen „stanovisko vědeckého výboru“) a ve druhém stanovisku EFSA, v němž bylo uvedeno, že chronicky nakažení ptáci a především vrubozobí mohou vylučovat virus influenzy ptáků během doby delší, než je třicetidenní karanténa.

- 153 Je však nutno konstatovat, že ne všichni dovážení volně žijící ptáci ze třetích zemí jsou stěhovavými ptáky. Jak uvádí EFSA ve svém druhém stanovisku, 95 % všech dovážených ptáků totiž představují pěvci, papouškovití a hrabaví, z nichž jen velmi malý podíl tvoří ptáci stěhovaví. Tento důvod by proto sám o sobě nemohl odůvodnit zákaz dovozu všech volně žijících ptáků.

- 154 Komise přitom za tímto účelem uvádí v nařízení č. 318/2007 rovněž riziko laterálního šíření choroby od jiných infikovaných volně žijících ptáků a z kontaminovaného okolí nebo rozšíření choroby od infikované drůbeže.

- 155 V této souvislosti je nutno poukázat na to, že stěhovaví ptáci mohou infikovat volně žijící či ostatní ptáky jak ve třetích zemích, tak v Unii.

- 156 Dále je třeba uvést, že ve svém druhém stanovisku EFSA upřesnil, že nákaza domácí drůbeže v důsledku dovozu odchycených ptáků není častá a že důkazy o takových nákazách jsou zanedbatelné. EFSA rovněž poukázal na to, že nejčastěji dovážení ptáci, jako jsou pěvci a papouškovití, nenesou hlavní podíl na epizootii influenzy ptáků. K tomu však EFSA dodal, že vzhledem k rizikům zanesení významných infekčních činitelů do Unie musí být pečlivě posouzena nezbytnost dalších dovozu odchycených volně žijících ptáků.

- 157 Vzhledem k těmto rizikům je třeba posoudit, zda Komise v projednávaném případě mohla oprávněně dospět k závěru, že zákaz dovozu všech volně žijících ptáků byl z hlediska cíle ochrany zdraví nezbytný a přiměřený, nebo zda měla použít méně omezující opatření (viz bod 98 výše).

- 158 Stran alternativy, kterou představuje karanténa volně žijících ptáků, je třeba uvést, že ve svém druhém stanovisku poukázal EFSA na to, že pravděpodobnost, že u propuštěných ptáků dojde během karantény k subklinické nákaze, je nízká. Uznal však, že někteří ptáci mohli být propuštěni i přesto, že byli nakaženi. Kromě toho vyplývá ze zprávy DEFRA, že jelikož nejsou známy záznamy o zdravotní anamnéze volně žijících ptáků v případě, že jsou odchyceni krátce před jejich vývozem, není známý ani jejich zdravotní stav.
- 159 Vzhledem k tomuto riziku a nejistotám o zdravotním stavu odchycených volně žijících ptáků je proto třeba dospět k závěru, že Komise v nařízení č. 318/2007 nepřijala ohledně uvedených ptáků zjevně nepřiměřená opatření ani zjevně nepřekročila svou širokou posuzovací pravomoc, kterou má na základě zásady obezřetnosti, tím, že nerozhodla o uložení karantény volně žijících ptáků jakožto o méně omezujícím alternativním opatření k zákazu dovozu.
- 160 Zadruhé žalobci tvrdí, že Komise porušila zásadu proporcionality rovněž tím, že schválila dovozy ptáků chovaných v zajetí, tedy nejnebezpečnější kategorie ptáků, a nikoli volně žijících ptáků. Na podporu této výtky odkazují žalobci na zprávu profesora D (bod 113 výše), jakož i na skutečnost, že ptáci chovaní v zajetí jsou si přirozeně vzájemně blízcí a přicházejí mnohem častěji do styku s lidmi.
- 161 V této souvislosti je třeba připomenout, že podle názoru vědeckého výboru jsou skutečnosti prokazující, že domácí drůbež byla nakažena od zvířat žijících ve volné přírodě, nepřímé, ale četné. Žalobci proto mylně tvrdí, že ptáci chovaní v zajetí tvoří co do šíření viru nejnebezpečnější kategorii ptáků.
- 162 Dále je třeba zdůraznit, že volně žijící ptáci se z hlediska nezbytnosti přijmout preventivní opatření proti rizikům odlišují od ptáků chovaných v zajetí. V případě ptáků chovaných v zajetí lze totiž po jejich narození nařídít striktní veterinární kontrolu. Tato kontrola může jít až tak daleko, že tyto ptáci budou chováni v uzavřeném prostředí. Ve stanovisku vědeckého výboru je dále uvedeno, že některá hospodářství chovající drůbež byla vůči volně žijícím ptákům uzavřená, což podle vědců citovaných v tomto stanovisku umožnilo snížit případy influenzy ptáků v těchto hospodářstvích. U volně žijících ptáků není naopak takové ochranné veterinární opatření z povahy věci možné.
- 163 Žalobci proto nemohou Komisi vytýkat, že přijala zjevně nepřiměřené opatření, když provedla rozlišení mezi volně žijícími ptáky a ptáky chovanými v zajetí.
- 164 Vzhledem ke všem výše uvedeným úvahám musí být výtky, že byla při přijetí nařízení č. 318/2007 dostatečně závažným způsobem porušena zásada proporcionality, odmítnuta.
- 165 V této souvislosti je nutno upřesnit, že se Tribunál nemá v rámci třetího žalobního důvodu týkajícího se legality nařízení č. 318/2007 zabývat otázkou, zda Komise porušila zásadu proporcionality z důvodu geografického rozsahu zákazu dovozu volně žijících ptáků (viz však body 72, 108 a 109 výše ohledně prvního a druhého žalobního důvodu týkajících se legality rozhodnutí 2005/760 a prodloužení jeho platnosti), jelikož taková námitka nevyplývá koherentně a srozumitelně z písemností žalobců (v tomto smyslu viz usnesení Tribunálu ze dne 29. listopadu 1993, Koelman v. Komise, T-56/92, Recueil, s. II-1267, bod 21). Tribunál se proto nemůže k této otázce vyslovovat, nemá-li rozhodnout nad rámec návrhových žádání (v tomto smyslu viz rozsudek Tribunálu ze dne 18. prosince 2008, Belgie a Komise v. Genette, T-90/07 P a T-99/07 P, Sb. rozh. s. II-3859, bod 72 a citovaná judikatura).

K údajnému dostatečně závažnému porušení zásady rovného zacházení

- 166 Žalobci tvrdí, že ustanovení nařízení č. 318/2007 jsou v rozporu se zásadou rovného zacházení z důvodu, že režimy veterinární politiky použitelné na drůbež, poštovní holuby, zvířata v zájmovém chovu a ptáky určené pro ZOO, cirkusy, zábavní parky nebo pokusy jsou mnohem méně přísná než

režim použitelný na volně žijící ptáky. Žalobci dále tvrdí, že uvedená zásada je porušena rovněž proto, že nařízení č. 318/2007 schvaluje dovozy ptáků chovaných v zajetí, kteří představují z hlediska šíření viru influenzy ptáků mnohem větší nebezpečí, než volně žijící ptáci.

- 167 V této souvislosti je třeba připomenout, že zásada rovného zacházení, tak jak je zakotvena v Listině základních práv, brání tomu, aby se srovnatelnými situacemi bylo zacházeno odlišně a tomu, aby s odlišnými situacemi bylo zacházeno stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněné (v tomto smyslu viz rozsudek Arcelor Atlantique et Lorraine a další, bod 64 výše, bod 26 a citovaná judikatura; rozsudek Tribunálu ze dne 19. listopadu 2009, Denka International v. Komise, T-334/07, Sb. rozh. s. II-4205, bod 169 a citovaná judikatura).
- 168 Je proto třeba posoudit, zda situace, v nichž se nacházejí jednotlivé kategorie ptáků, uvedené žalobci, jsou srovnatelné, či nikoli.
- 169 Srovnatelný charakter situace v porovnání s jinou situací musí být posuzován z hlediska kontextu, v němž bylo porušení zásady rovného zacházení tvrzeno. Bylo totiž judikováno, že prvky, které charakterizují odlišné situace, a tím jejich srovnatelný charakter musí být zejména určeny a posuzovány ve světle předmětu a cíle aktu Společenství, který zavedl dotčené rozlišování. Mimoto musí být zohledněny zásady a cíle oblasti, do níž dotčený akt spadá (v tomto smyslu viz a obdobně rozsudek Arcelor Atlantique et Lorraine a další, body 64 výše, bod 26 a citovaná judikatura).
- 170 Jak bylo uvedeno v bodě 150 výše, z devátého bodu odůvodnění nařízení č. 318/2007 vyplývá, že vyloučení volně žijících ptáků z dovozů do Unie bylo odůvodněno rizikem nákazy pocházející od těchto ptáků.
- 171 Je proto třeba posoudit, zda se volně žijící ptáci odlišují z hlediska prevence rizik od drůbeže, poštovních holubů, zvířat v zájmovém chovu a ptáků určených pro ZOO, cirkusy, zábavní parky nebo pokusy.
- 172 V této souvislosti je třeba úvodem uvést, že s ohledem na informace, které měla k dispozici v době přijímání nařízení č. 318/2007 (viz body 150 až 157, 161 a 162 výše), Komise v zásadě mohla nepovolit dovozy volně žijících ptáků jakožto kategorie. Pouhá skutečnost, že riziko odpovídající riziku, které představují volně žijící ptáci, mohlo případně odůvodnit vyloučení i jiných kategorií ptáků z působnosti tohoto nařízení, nemohla jako taková vést k nerovnému zacházení v neprospěch volně žijících ptáků, jelikož z hlediska zásady rovného zacházení, jejíž dodržování musí jít ruku v ruce s dodržáním zásady legality, nemůže nikdo ve svůj prospěch uplatňovat protiprávnost, k níž došlo ve prospěch jiné osoby (v tomto smyslu viz rozsudek Tribunálu ze dne 16. listopadu 2006, Peróxidos Orgánicos v. Komise, T-120/04, Sb. rozh. s. II-4441, bod 77 a citovaná judikatura).
- 173 Pokud jde v první řadě o rozlišování mezi volně žijícími ptáky a drůbeží, je třeba uvést, že ve druhém stanovisku EFSA bylo uvedeno, že ve srovnání s drůbeží je prevalence infekčních a přenosných chorob u volně žijících ptáků v jejich přírodním prostředí před odchycením málo známá. Tyto rozdílné znalosti o rizicích spojených s prevalencí infekčních a přenosných chorob znamenají, že se drůbež z hlediska posouzení rizik nenachází v situaci, která je srovnatelná se situací volně žijících ptáků.
- 174 Zadruhé je třeba k rozdílu mezi volně žijícími ptáky a poštovními holuby uvést, že čl. 2 písm. f) nařízení č. 318/2007 vylučuje z působnosti nařízení „poštovní holuby, kteří jsou na území [Unie] dovezeni ze sousední třetí země, v níž normálně sídlí, a jsou ihned vypuštěni k letu zpět do příslušné třetí země“.

- 175 V této souvislosti je třeba připomenout, že v prvním stanovisku EFSA bylo uvedeno, že experimentální důkazy prokázaly, že je velmi obtížné nakazit holuba virem influenzy ptáků, avšak existuje dostatečné množství důkazů na to, aby nebyla vyloučena možnost, že holubi představují riziko pro zavlečení viru influenzy ptáků. EFSA ve stejném stanovisku uvedl, že holubi se podle všeho významně nepodílí na epizootii influenzy ptáků.
- 176 V projednávaném případě je přitom nutno konstatovat, že žalobci se nedovolávají žádného experimentálního důkazu, podle něhož volně žijící ptáci mohou být velmi obtížně nakaženi stejně jako holubi. Tato značná obtížnost, aby vir influenzy ptáků nakazil holuby, odlišuje tyto od volně žijících ptáků z hlediska cíle prevence tvrzených rizik. Výtka týkající se porušení zásady rovného zacházení tedy nemůže v tomto ohledu obstát.
- 177 Dále je třeba uvést, že i kdyby muselo být uznáno, že volně žijící ptáci nepředstavují vyšší riziko než holubi vzhledem k tomu, že podle názoru EFSA se nejvíce dovážení ptáci nepodílejí významně na epizootii influenzy ptáků, je nutno konstatovat, že případné nerovné zacházení, které by z toho vyplývalo, by bylo způsobeno pouhou skutečností, že čl. 2 písm. f) nařízení č. 318/2007 vylučuje z působnosti uvedeného předpisu poštovní holuby. I za předpokladu, že by bylo toto vyloučení protiprávní z důvodů uvedených v dotčených ustanoveních, nebyla by přitom taková protiprávnost způsobilá k porušení zásady rovného zacházení u volně žijících ptáků anebo dokonce k dostatečně závažnému porušení uvedené zásady odůvodňujícímu odškodnění žalobců (viz bod 172 výše).
- 178 Zatřetí Komise k rozlišování mezi volně žijícími ptáky a ptáky v zájmovém chovu správně uvádí, že posledně uvedení žijí v blízkosti svého majitele. Tato blízkost přitom nevylučuje nákazu uvedených ptáků virem influenzy ptáků. Tvrzení Komise, že tito ptáci žijí obecně v uzavřených budovách, není podloženo a lze podle tvrzení žalobců vycházet z toho, že v některých zemích žijí ptáci v zájmovém chovu ve vnějším prostředí. Riziko nákazy ptáků v zájmovém chovu virem influenzy ptáků uznala ostatně také Komise, jelikož pro tyto ptáky přijala specifická ochranná opatření v návaznosti na odhalení HPAI u dovezených ptáků, kteří byli umístěni do karantény v karanténním zařízení v Essexu (viz bod 92 výše).
- 179 Ptáci v zájmovém chovu se přitom od volně žijících ptáků odlišují tím, že jsou zvířaty v zájmovém chovu, a že tedy obecně požívají zcela zvláštní pozornosti ze strany svých majitelů, což má za následek zvýšený veterinární dohled.
- 180 Tento zvýšený dohled ze strany majitelů ptáků v zájmovém chovu však nemůže vést Komisi k závěru, že riziko pocházející od těchto ptáků bylo nižší než riziko pocházející od volně žijících ptáků. Z druhého stanoviska EFSA totiž vyplývá, že klinické příznaky nejsou u řady dovezených ptáků spolehlivým ukazatelem nákazy virem influenzy ptáků. Komise navíc nepředložila žádný argument, který by umožnil vyloučit subklinickou nákazu těchto ptáků (viz bod 158 výše).
- 181 Nerovné zacházení, které z toho vyplývá, lze však přičíst pouze specifickému režimu použitelnému na ptáky v zájmovém chovu uvedenému ve třetím pododstavci článku 1 směrnice 92/65 a nemůže mít vliv na legalitu nařízení č. 318/2007 z důvodu, že nepovoluje dovozy volně žijících ptáků. Toto nerovné zacházení proto nemůže založit dostatečně závažné porušení zásady rovného zacházení, které by odůvodňovalo odškodnění žalobců (viz bod 172 výše).
- 182 Začtvrté, pokud jde o rozlišování mezi volně žijícími ptáky na jedné straně a ptáky určenými pro ZOO, cirkusy, zábavní parky nebo pokusy, na straně druhé, poukazuje Komise na okolnost, že obchodování s posledně uvedenými ptáky je individualizovanější. Komise se rovněž odvolává na článek 13 směrnice 92/65 ve spojení s přílohou C této směrnice, který definuje podmínky, které musí být splněny, aby organizace, institut nebo středisko byly úředně schváleny.

- 183 V této souvislosti je třeba mít za to, že důvody předložené Komisí neumožňují pochopit, proč s ohledem na riziko, které představuje právě influenza ptáků, musí být zakázány veškeré dovozy volně žijících ptáků, když je u ptáků určených pro ZOO, cirkusy, zábavní parky nebo pokusy dovoz povolen za podmínky dodržení určitých pravidel veterinární politiky. Vágní tvrzení Komise, podle něhož obchodování s těmito ptáky je individualizovanější, především neumožňuje porozumět tomu, v čem by tato individualizace mohla dotčené riziko omezit. Komise navíc neuvádí ani to, na jakém základě dospěla k závěru, že ptáci určení pro ZOO, cirkusy, zábavní parky nebo pokusy pocházejí nutně z úředně schválené organizace, institutu nebo střediska, které jsou uvedeny v článku 13 směrnice 92/65, ani to, proč není možné podmínit dovoz volně žijících ptáků dodržáním určitých veterinárních opatření. Konečně pak žádná skutečnost neumožňuje vyloučit, že ptáci určení pro ZOO, cirkusy, zábavní parky nebo pokusy mohou být nakaženi subklinicky.
- 184 Případné nerovné zacházení, které by z toho vyplývalo, by bylo nicméně způsobeno pouhou skutečností, že čl. 2 písm. d) nařízení č. 318/2007 vylučuje ze své působnosti ptáky určené pro ZOO, cirkusy, zábavní parky nebo pokusy. I za předpokladu, že by vyloučení uvedených ptáků z působnosti tohoto nařízení bylo jako takové protiprávní z důvodů uvedených výše, nevedla by taková protiprávnost k porušení zásady rovného zacházení v případě volně žijících ptáků ani *a fortiori* k dostatečně závažnému porušení uvedené zásady odůvodňujícímu odškodnění žalobců (viz bod 172 výše).
- 185 Konečně zapáté je třeba stran rozlišování mezi volně žijícími ptáky a ptáky chovanými v zajetí připomenout, že z důvodů uvedených výše v bodech 160 až 163 existuje z hlediska rizika a opatření k prevenci potenciálního rizika objektivní rozdíl mezi ptáky chovanými v zajetí a volně žijícími ptáky. Proto je třeba odmítnout výtku vycházející z porušení zásady rovného zacházení, pokud je založena na tomto rozlišování.
- K údajnému dostatečně závažnému porušení práva na vlastnictví a svobodného výkonu hospodářské činnosti
- 186 Žalobci tvrdí, že zákaz dovozů volně žijících ptáků zakotvený v nařízení č. 318/2007 má za následek vyprázdňení obsahu a podstaty svobodného výkonu hospodářské činnosti žalobců a jejich práva na vlastnictví, které jsou zakotveny v člancích 16 a 17 Listiny základních práv.
- 187 Komise s argumenty žalobců nesouhlasí.
- 188 V této souvislosti je třeba připomenout, že svoboda podnikání a právo na vlastnictví jsou základními právy zakotvenými v člancích 16 a 17 Listiny základních práv. Tato práva nejsou nicméně absolutní, ale je na ně potřeba nahlížet v souvislosti s jejich úlohou ve společnosti. V důsledku toho je možné omezit právo na vlastnictví, jakož i právo svobodného výkonu hospodářské činnosti za předpokladu, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným Uníí a nepředstavují vzhledem k sledovanému cíli nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž je dotčena samotná podstata takto zaručených práv (v tomto smyslu viz rozsudek Arcelor v. Parlament a Rada, bod 61 výše, bod 153 a citovaná judikatura).
- 189 V projednávaném případě je nutno konstatovat, že žalobci neuvádějí konkrétní důvody, proč zákaz dovozů volně žijících ptáků podle nařízení č. 318/2007 porušuje jejich právo na vlastnictví a svobodný výkon hospodářské činnosti.
- 190 Nezávisle na výše uvedeném vyplývá z posouzení obsaženého výše v bodech 150 až 164, které se týká proporcionality opatření přijatých podle nařízení č. 318/2007, že uvedená opatření sledují legitimní cíl obecného zájmu, tedy ochranu lidského zdraví a zdraví zvířat před rizikem šíření viru influenzy ptáků, a že nejsou v tomto ohledu zjevně nepřiměřená. Nelze je tedy považovat za nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž by byla dotčena samotná podstata práva na vlastnictví a svobodného výkonu hospodářské

činnosti žalobců. V této souvislosti je třeba uvést, že vzhledem k tomu, že uvedené nařízení i nadále povoluje dovozy ptáků chovaných v zajetí, zůstává hospodářská činnost v oblasti dovozů těchto ptáků nadále možná.

- 191 Je tudíž třeba zamítnout výtku žalobců, že přijetí nařízení č. 318/2007 vede k dostatečně závažnému porušení jejich práva na vlastnictví nebo svobodného výkonu hospodářské činnosti.

Dílčí závěr

- 192 Vzhledem k výše uvedenému je třeba dospět k závěru, že z hlediska žalobních důvodů uplatňovaných žalobci se Komise přijetím nařízení č. 318/2007 nedopustila dostatečně závažného porušení právního pravidla určeného na ochranu jednotlivců, které by bylo způsobilé založit odpovědnost Unie.

2. Závěry k protiprávnímu jednání

- 193 Vzhledem k úvahám uvedeným výše je nutno učinit závěr, že přijetím rozhodnutí 2005/760, jakož i následných rozhodnutí o prodloužení tohoto prvního rozhodnutí se Komise dopustila několika protiprávních jednání, která mohou založit odpovědnost Unie pro účely náhrady škod, které žalobcům vznikly z důvodu pozastavení dovozů volně žijících ptáků ze třetích zemí, které jsou členy regionálních komisí OIE, a to od vstupu nařízení 2005/760 v platnost.

C – K odpovědnosti za legální akt

- 194 Ještě podpůrněji se žalobci domáhají náhrady škod z titulu odpovědnosti Unie za legální akt vzhledem ke skutečnosti, že od data vstupu nařízení č. 318/2007 v platnost již nemohou využívat svých základních práv. Definitivní zbavení žalobců jejich možnosti využívat uvedených práv bez přiměřené kompenzace zakládá podle jejich názoru objektivní odpovědnost Unie.
- 195 V této souvislosti Soudní dvůr již rozhodl, že za současného stavu unijního práva neexistuje režim mimosmluvní odpovědnosti Unie za legální výkon jejích činností, které spadají do oblasti normotvorby (rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 2008, FIAMM a další v. Rada a Komise, C-120/06 P a C-121/06 P, Sb. rozh. s. I-6513, body 176 a 179). Soudní dvůr rovněž upřesnil, že pokud by byla taková odpovědnost uznána, vyžadovala by splnění tří kumulativních podmínek, kterými jsou skutečná existence škody, příčinná souvislost mezi škodou a dotýčným jednáním, jakož i neobvyklý a zvláštní charakter škody (výše uvedený rozsudek FIAMM a další v. Rada a Komise, bod 169).
- 196 V projednávaném případě přitom kromě poukázání na stávající neexistenci režimu mimosmluvní odpovědnosti Unie za legální akt postačí konstatovat, že žalobci ve svých písemnostech neupřesňují důvod, proč škoda, o které tvrdí, že jim vznikla, má bez ohledu na svou přesnou částku neobvyklý a zvláštní charakter, přičemž odkaz na skutečnou a jistou škodu není v tomto ohledu dostačující.
- 197 Tuto zcela podpůrně vznesenou výtku žalobců týkající se odpovědnosti za legální akt je proto třeba zamítnout.

D – K existenci skutečné škody a k rozsahu škody způsobené napadenými akty

- 198 Pokud jde o existenci skutečné škody a rozsah vzniklé škody, vyhradili si žalobci právo, že částku uvedené škody upřesní a důkazy na jejich podporu poskytnou v pozdějším stadiu. Stejně tak si Komise vyhradila právo, že se podrobněji vyjádří ke škodě tvrzené žalobci a k příčinné souvislosti mezi touto škodou a jejím údajně protiprávním jednáním až později.

- 199 Navíc je nutno poznamenat, že ačkoli žalobci předložili v příloze žaloby několik dokumentů, mezi nimi i různá osvědčení o dovozech volně žijících ptáků v roce 2005 ze třetích zemí, které jsou členy OIE, jež prokazují skutečnou a jistou existenci uvedené škody, není Tribunál v tomto stadiu řízení schopen se vyslovit k relevanci a správnosti poskytnutých údajů, a tudíž k částkám náhrady škody, kterou Unie musí každému ze žalobců přiznat. Vzhledem k tomu, že otázku posouzení škody nelze nyní vyřešit, je vhodné z důvodů hospodárnosti řízení rozhodnout v první fázi o odpovědnosti Unie mezitímním rozsudkem. Výše náhrady škody vyplývající z protiprávních jednání, jichž se dopustila Komise, bude určena v pozdější fázi, a to buď vzájemnou dohodou účastníků řízení, nebo pokud k takové dohodě nedojde, rozhodne o ní Tribunál (v tomto smyslu viz obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 1979, Dumortier a další v. Rada, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 a 45/79, Recueil, s. 3091, bod 23 a rozsudek Tribunálu ze dne 26. února 2003, CEVA a Pharmacia Entreprises v. Komise, T-344/00 a T-345/00, Recueil, s. II-229, bod 108 a citovaná judikatura).
- 200 Co se týče kritéria příčinné souvislosti mezi konstatovaným protiprávním jednáním a tvrzenou škodou, je třeba upřesnit, že nahrazeny budou pouze škody bezprostředně způsobené rozhodnutím 2005/760 a následnými rozhodnutími o prodloužení platnosti tohoto prvního rozhodnutí z důvodu, že tyto akty zamezily dovozu volně žijících ptáků ze třetích zemí nebo některých oblastí ve třetích zemích, u nichž Komise neprošetřila a dostatečně neprokázala, že představují riziko šíření influenzy ptáků (viz body 84 až 133 výše).
- 201 Je proto třeba vyzvat účastníky řízení, aby se s výhradou pozdějšího rozhodnutí Tribunálu dohodli na základě předchozích úvah na těchto částkách a předali mu v tříměsíční lhůtě po dosažení společné dohody vyčíslené výše částek, které mají být zaplaceny, nebo aby mu v případě nedosažení dohody zaslali ve stejné lhůtě své vyčíslené návrhy (v tomto smyslu viz obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 19. května 1992, Mulder a další v. Rada a Komise, C-104/89 a C-37/90, Recueil, s. I-3061, body 37 a 38).

K nákladům řízení

- 202 O nákladech řízení bude rozhodnuto později.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (první senát)

po poradě rozhodl takto:

- 1) Evropské unii se ukládá povinnost nahradit škody způsobené společností Animal Trading Company (ATC) BV, Avicentra NV, Borgstein birds and Zoofood Trading vof, Bird Trading Company Van der Stappen BV, New Little Bird's Srl, Vogelhuis Kloeg a Giovanimu Pistonemu z důvodu, že Evropská komise přijala a provedla zaprvé rozhodnutí 2005/760/ES ze dne 27. října 2005 o některých ochranných opatřeních souvisejících s vysoce patogenní influenzou ptáků ve třetích zemích při dovozu ptáků chovaných v zajetí, zadruhé rozhodnutí 2005/862/ES ze dne 30. listopadu 2005, kterým se mění rozhodnutí 2005/759/ES a 2005/760/ES týkající se ochranných opatření proti influenze ptáků kromě drůbeže, zatřetí rozhodnutí 2006/79/ES ze dne 31. ledna 2006, kterým se mění rozhodnutí 2005/759/ES a 2005/760/ES, pokud jde o prodloužení doby jejich použitelnosti, začtvrté rozhodnutí 2006/405/ES ze dne 7. června 2006, kterým se mění rozhodnutí 2005/710/ES, 2005/734/ES, 2005/758/ES, 2005/759/ES, 2005/760/ES, 2006/247/ES a 2006/265/ES, pokud jde o některá ochranná opatření týkající se vysoce patogenní influenzy ptáků, zapáté rozhodnutí 2005/522/ES ze dne 25. července 2006, kterým se mění rozhodnutí 2005/759/ES a 2005/760/ES, pokud jde o některá ochranná opatření související s vysoce patogenní influenzou ptáků a přesun některých živých ptáků do Společenství, zašesté rozhodnutí

2007/21/ES ze dne 22. prosince 2006, kterým se mění rozhodnutí 2005/760/ES, pokud jde o některá ochranná opatření související s vysoce patogenní influenzou ptáků a dovozem ptáků jiných než drůbež do Společenství, jakož i zasedmé rozhodnutí 2007/183/ES ze dne 23. března 2007, kterým se mění rozhodnutí 2005/760/ES.

- 2) Ve zbývajících částech se žaloba zamítá.**
- 3) Účastníci řízení předají Tribunálu ve lhůtě tří měsíců od data vyhlášení tohoto rozsudku vyčíslené částky náhrady škody, na nichž se společně dohodnou.**
- 4) Nebude-li dosaženo dohody, předají účastníci řízení ve stejné lhůtě Tribunálu své číselně vyjádřené návrhy.**
- 5) O nákladech řízení bude rozhodnuto později.**

Azizi

Frimodt Nielsen

Kančeva

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 16. září 2013.

Podpisy.

Obsah

Skutečnosti předcházející sporu	2
A – K žalobcům	2
B – Ke směrnicím 91/496 a 92/65	2
C – K rozhodnutí 2000/666	3
D – K prvnímu stanovisku EFSA	3
E – K rozhodnutí 2005/760	4
F – Ke zprávě Národní skupiny Spojeného království pro naléhavé epidemiologické případy	5
G – K prvním čtyřem rozhodnutím o prodloužení pozastavení dovozů	5
H – Ke druhému stanovisku EFSA	6
I – K posledním dvěma rozhodnutím o prodloužení pozastavení dovozů	7
J – K nařízení č. 318/2007	8
Řízení a návrhová žádání účastníků řízení	10
Právní otázky	11
A – K podmínkám vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie	11

B – K existenci protiprávního jednání.....	12
1. K neexistující pravomoci Komise nebo zjevnému a závažnému překročení mezí její posuzovací pravomoci, která pro ni vyplývá z právních základů napadených aktů	13
a) K legalitě rozhodnutí 2005/760	13
K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze zjevného a závažného překročení mezí posuzovací pravomoci Komise, kterou jí svěřuje čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496, a z nedodržení její povinnosti péče	13
– K rozsahu prvního žalobního důvodu	13
– K široké posuzovací pravomoci na základě čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496.....	13
– K dodržení povinnosti péče.....	15
Ke druhému žalobnímu důvodu, který vychází z překročení mezí posuzovací pravomoci Komise v důsledku závažného porušení zásady proporcionality	17
b) K legalitě rozhodnutí, jimiž došlo k prodloužení pozastavení dovozů	19
Shrnutí argumentů účastníků řízení	19
K legalitě rozhodnutí 2005/862	20
K legalitě rozhodnutí 2006/79	21
K legalitě rozhodnutí 2006/405	21
K legalitě rozhodnutí 2006/522	22
K legalitě rozhodnutí 2007/21	22
K legalitě rozhodnutí 2007/183	23
c) K legalitě nařízení č. 318/2007	23
K rozsahu zpochybnění nařízení č. 318/2007	23
K existenci dostatečného právního základu nařízení č. 318/2007	23
K údajnému dostatečně závažnému porušení zásady proporcionality	25
K údajnému dostatečně závažnému porušení zásady rovného zacházení	27
K údajnému dostatečně závažnému porušení práva na vlastnictví a svobodného výkonu hospodářské činnosti	30
Dílčí závěr	31
2. Závěry k protiprávnímu jednání.....	31
C – K odpovědnosti za legální akt	31
D – K existenci skutečné škody a k rozsahu škody způsobené napadenými akty	31

K nákladům řízení	32
-------------------------	----