



## Határozatok Tára

### A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (első tanács)

2013. szeptember 16. \*

„Szerződésen kívüli felelősség — Állategészségügy — Védintézkedések válsághelyzetben — Az egyes harmadik országokban előforduló magas patogenitású madárinfluenzával kapcsolatos védekezési intézkedések — A természetes élőhelyükön fogságba ejtett vadonon élő madarak behozatali tilalma — A magánszemélyek számára jogokat keletkeztető jogszabályok kellően súlyos megsértése — A mérlegelési jogkör korlátainak nyilvánvaló és súlyos túllépése — 91/496/EK irányelv és 92/65/EK irányelv — Az elővigyázatosság elve — Gondossági kötelezettség — Arányosság”

A T-333/10. sz. ügyben,

az **Animal Trading Company (ATC) BV** (székhelye: Loon op Zand [Hollandia]),

az **Avicentra NV** (székhelye: Malle [Belgium]),

a **Borgstein birds and Zoofood Trading vof** (székhelye: Wamel [Hollandia]),

a **Bird Trading Company Van der Stappen BV** (székhelye: Dongen [Hollandia]),

a **New Little Bird's Srl** (székhelye: Anagni [Olaszország]),

a **Vogelhuis Kloeg** (székhelye: Zevenbergen [Hollandia]),

**Giovanni Pistone** (lakóhelye: Westerlo [Belgium])

(képviselik őket: M. Osse és J. Houdijk ügyvédek)

felpereseknek

az **Európai Bizottság** (képviselik: F. Jimeno Fernández és B. Burggraaf, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

először az egyes harmadik országokban előforduló magas patogenitású madárinfluenzával kapcsolatban a fogságban élő madarak behozatalára vonatkozó egyes védekezési intézkedésekről szóló, meghosszabbított 2005. október 27-i 2005/760/EK bizottsági határozat (HL L 285., 60. o.), majd az egyes madarak Közösségbe történő behozatalára vonatkozó állat-egészségügyi feltételek és a karantén alá helyezésükkel kapcsolatos feltételek megállapításáról szóló, 2007. március 23-i 318/2007/EK bizottsági rendelet (HL L 84., 7. o.) elfogadása következtében a felpereseket ért kár megtérítése iránt benyújtott keresete tárgyában,

\* Az eljárás nyelve: holland.

A TÖRVÉNYSZÉK (első tanács),

tagjai: J. Azizi elnök, S. Frimodt Nielsen és M. Kancheva (előadó) bírák,

hivatalvezető: J. Plingers tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2012. november 20-i tárgyalásra,

meghozta a következő

**Ítéletet**

**A jogvita előzményei**

*A – A felperesek bemutatása*

- 1 A felperesek, az Animal Trading Company (ATC) BV, az Avicentra NV, a Borgstein birds and Zoofood Trading vof, a Bird Trading Company Van der Stappen BV, a New Little Bird's Srl, a Vogelhuis Kloeg és Giovanni Pistone természetes élőhelyükön fogságba ejtett és röpdében való tartásra szánt vadonon élő madarak – különösen papagájalakúak, így papagájok, törpepapagájok és kakaduk, valamint verébfélék – Európai Unióba irányuló behozatalával foglalkoznak. Székhelyük vagy lakóhelyük Hollandiában, Belgiumban és Olaszországban van. Tagjai a European Association of Im- and Exporters of Birds and Live Animalsnek (madarak és élő állatok importőreinek és exportőreinek európai szövetsége, a továbbiakban: madárkereskedők európai szövetsége).

*B – A 91/496 és 92/65 irányelvről*

- 2 Az Európai Közösségek Tanácsa a közös agrárpolitikát szabályozó EK 37. cikk alapján 1991. július 15-én elfogadta a harmadik országokból a Közösségbe behozott állatok állat-egészségügyi ellenőrzésére irányadó elvek megállapításáról, valamint a 89/662/EGK, 90/425/EGK és 90/675/EGK irányelvek módosításáról szóló 91/496/EGK irányelvet (HL L 268., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 12. kötet, 58. o., helyesbítés: HL L 141., 2008.5.31., 22. o. és HL L 84., 2013.3.23., 29. o.).
- 3 A 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése értelmében az alábbi feltételek esetén engedélyezett védintézkedések elfogadása:

„Amennyiben az 1982. december 21-i, az állatbetegségek Közösségen belüli bejelentéséről szóló 82/894/EGK tanácsi irányelvben említett betegség, zoonózis, illetve az állati vagy emberi egészségre súlyos veszélyt jelentő egyéb betegség vagy jelenség harmadik ország területén merül fel vagy terjed, vagy ha bármely egyéb súlyos állat-egészségügyi ok – különösen a Közösség állat-egészségügyi szakértői megállapításainak figyelembevételével – ezt indokolja, a Bizottság saját kezdeményezésére vagy egy tagállam kérésére a helyzet súlyosságától függően késedelem nélkül meghozza az alábbi intézkedések egyikét:

- felfüggeszti az érintett harmadik ország egészéből vagy egyes területeiről származó behozatalt és – szükség szerint – a tranzit harmadik országból származó szállítmányokat,
- külön feltételeket határoz meg az érintett harmadik ország egészéből vagy egyes területeiről származó állatokkal szemben.”

- 4 Ezenkívül a 91/496 irányelv 18. cikkének (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az (1), (2), (3) és (6) bekezdések szerint meghozott intézkedések kiterjesztésére, módosítására és hatályon kívül helyezésére vonatkozó döntéseket a belső piac megvalósításának céljával a Közösségen belüli kereskedelemben alkalmazható állat-egészségügyi ellenőrzésekről szóló, 1989. december 11-i 89/662/EGK tanácsi irányelv (HL L 395., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 9. kötet, 214. o.) 17. cikkében meghatározott komitológiai eljárással összhangban kell meghozni.
- 5 1992. július 13-án a Tanács elfogadta a 90/425/EGK irányelv A. mellékletének I. pontjában felsorolt külön közösségi szabályokban megállapított állat-egészségügyi követelmények hatálya alá nem tartozó állatok, spermák, petesejtek és embriók Közösségen belüli kereskedelmére és a Közösségbe történő behozatalára irányadó állat-egészségügyi követelmények megállapításáról szóló 92/65/EGK tanácsi irányelvet (HL L 268., 54. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 13. kötet, 154. o.; helyesbítés: HL L 49., 2009.2.20., 48. o. és HL L 84., 2013.3.23., 29. o.). Ezen irányelv megállapítja a származási ország vagy gazdaság által teljesítendő különös követelményeket, rögzíti az állatok számára szükséges egészségügyi bizonyítványokra vonatkozó szabályokat és meghatározza az állatokon elvégzendő vizsgálatokat.
- 6 A 92/65 irányelv 17. cikkének (2) és (3) bekezdése többek között lényegében azt írja elő, hogy csak azon harmadik országokból származó állatok képezhetik az Unióba irányuló behozatal tárgyát, amelyek szerepelnek az Unión belüli kereskedelemre alkalmazandó követelményekkel egyenértékű biztosítékokat nyújtó harmadik országok vagy harmadik országok országrészei jegyzékén.

#### *C – A 2000/666 határozatról*

- 7 A baromfin kívüli egyéb madárfajok behozatalára irányadó állat-egészségügyi követelmények, állat-egészségügyi bizonyítványok és karanténfeltételek megállapításáról szóló, 2000. október 16-i 2000/666/EK bizottsági határozat (HL L 278., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 30. kötet, 431. o.) bizonyos szabályok – mint a legalább 30 napos időtartamú karanténban tartás – tiszteletben tartása esetén a Nemzetközi Állatjárványügyi Hivatal (OIE, jelenleg Állat-egészségügyi Világszervezet) harmadik tagországaiból engedélyezi a madarak behozatalát.

#### *D – Az EFSA első véleményéről*

- 8 Az Európai Közösségek Bizottsága 2004-ben kelt kérelmét követően az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA) 2005. szeptember 14-én és 15-én szakvéleményt adott a madárinfluenzával kapcsolatos állat-egészségügyi és -jóléti kérdésekről (*The EFSA Journal* [2005] 266., 1–21. o., a továbbiakban: az EFSA első véleménye).
- 9 Az EFSA a számára adott megbízatásra tekintettel e véleményben kizárólag az Unióban található baromfik madárinfluenzával való fertőzésének kockázatáról nyilatkozott.
- 10 Az EFSA véleményének bevezetőjében emlékeztetett arra, hogy a madárinfluenza két különböző klinikai formában jelenik meg a baromfiknál, a magas patogenitású madárinfluenza (a továbbiakban: HPAI) és az alacsony patogenitású madárinfluenza formájában. A HPAI-t bizonyos, szisztematikus fertőzés kiváltására képes molekuláris tulajdonságokkal rendelkező H5 és H7 vírusaltípusok okozzák, amelyek nincsenek jelen az alacsony patogenitású madárinfluenzában. A H5N1 az egyik ezek közül a HPAI-t okozó vírusaltípusokból.
- 11 Ezenkívül az EFSA rámutatott arra, hogy a madárinfluenzát okozó vírusnak a véleménye elfogadásának időpontjában jelentős mértékű ázsiai előfordulása az emberre áterjedő pandémikus vírus forrása lehet, és hogy számos kérdés felmerült a jelenlegi madárinfluenza-válság leküzdésére szolgáló eszköz megtalálása érdekében. Az EFSA a rendelkezésre álló tudományos adatok alapján véleményében úgy

ítélte meg, hogy megfogalmazhat ugyan néhány következtetést a megbízatása alá tartozó egyes kérdésekkel kapcsolatban, ezek a következtetések azonban nem érintik a madárinfluenzával való fertőzés emberi egészséggel kapcsolatos kérdéseit.

- 12 Az EFSA egyben pontosította, hogy röviddel a véleményének az elfogadása előtt, és azt követően, hogy Ázsia egyes országaiban rendkívüli H5N1 járvány zajlott le a baromfiknál, a H5N1 vírus áttejert a vadon élő madarak populációjára. E járványügyi helyzetnek, amely az EFSA szerint korábban sosem fordult elő, előreláthatatlan következményei lehetnek. Mindazonáltal a vadon élő madaraknál előforduló HPAI-típusú fertőzésekkel kapcsolatos ismeretek hiányára tekintettel az EFSA úgy ítélte meg, hogy a helyzet értékelése és a jövőbeli fejleményekkel kapcsolatos előrejelzések nem támaszthatók alá elegendő tudományos adattal. Így az EFSA szerint a H5N1 vírus által okozott délkelet-ázsiai HPAI járvány következménye az, hogy ez a fertőzés áttejert a teelő és költöző vadon élő madárpopulációra, aminek révén az említett vírus áttejert az Unióbba. Mindazonáltal az EFSA úgy ítélte meg, hogy tudományágak közötti erőfeszítés szükséges az ilyen eset valószínűségének és hatásainak tisztázásához.
- 13 Ami a kalitkában tartott madarak – ideértve többek között a díszmadarakat és a kedvtelésből tartott madarakat – által az Unióban élő baromfikra jelentett kockázatot illeti, az EFSA úgy ítélte meg, hogy ezek a madarak fertőzöttek lehetnek a madárinfluenza-vírussal, ideértve a H5 és H7 vírustörzset; a behozataluk tehát e vírus Unióbba való jutásának kockázatát jelentheti. Mindazonáltal az EFSA úgy ítélte meg, hogy a jogszerűen forgalmazott madarak esetében e kockázatot jelentősen mérsékli a baromfikon kívüli madarak behozatalára vonatkozó jelenlegi szabályozás.

#### *E – A 2005/760 határozatról*

- 14 2005. október 27-én a Bizottság elfogadta az egyes harmadik országokban előforduló HPAI-val kapcsolatban a fogságban élő madarak behozatalára vonatkozó egyes védekezési intézkedésekről szóló 2005/760/EK határozatot (HL L 285., 60. o.), amely a baromfik kivételével felfüggeszti az élő madarak Unióbba történő behozatalát.
- 15 Erre a határozatra azt követően került sor, hogy 2005. október 21-én a HPAI H5N1 vírusának jelenlétét mutatták ki két olyan behozott madárnál, amelyek 2005 szeptembere óta Essexben, az Egyesült Királyságban található karanténállomáson voltak. E madarokról azt feltételezték, hogy Tajvanról és Surinamból származnak.
- 16 A 2005/760 határozat (1) és (2) preambulumbekzdésében a Bizottság először is annak megállapításával indokolta e felfüggesztést, hogy a madárinfluenza a baromfik és madarak elhullással és rendellenességekkel járó fertőző vírusos betegsége, amely rövid időn belül az állat- és a közegészségügyre komoly veszélyt jelentő és a baromfitenyésztés jövedelmezőségét jelentősen csökkentő járványos méreteket ölthet. Rámutatott arra is, hogy fennáll a veszélye, hogy a betegség kórokozója nemzetközi kereskedelem útján bekerülhet a baromfin kívüli élő madarakba. Ezen túlmenően, azt követően, hogy HPAI-t mutattak ki az Egyesült Királyságban karantén alá helyezett, behozott madarak esetében, a Bizottság számára ezért helyénvalónak tűnt e madarak bizonyos veszélyeztetett területekről történő behozatalának a felfüggesztése, és e területeknek az OIE vonatkozó regionális bizottságaira történő utalással való meghatározása.
- 17 A 2005/760 határozat 1. cikkének (1) bekezdése kimondja:
- „A tagállamok felfüggesztik a következők OIE regionális bizottságaihoz tartozó, mellékletben felsorolt harmadik országokból vagy azok részeiből történő behozatalát:

- a) baromfin kívüli élő madarak, a 2000/666/EK határozat 1. cikke harmadik francia bekezdésének meghatározása szerint,

[...]

18 A 2005/760 határozat melléklete szerint:

„Az 1. cikkben említett, OIE regionális bizottságaihoz tartozó harmadik országok:

- Afrika,
- Amerika,
- Ázsia, Távol-Kelet és Óceánia,
- Európa,
- Közel-Kelet.”

19 A 2005/760 határozat 6. cikke előírja, hogy ezt a határozatot 2005. november 30-ig kell alkalmazni.

*F – A National Emergency Epidemiology Group (Egyesült Királyság) jelentéséről*

20 2005. november 11-én a National Emergency Epidemiology Group (nemzeti sürgősségi járványügyi csoport, Egyesült Királyság) egy „Epidemiological Report on Avian Influenza in Birds in a Quarantine Premises in Essex” (Essex karanténállomásán lévő madarakat érintő madárinfluenzára vonatkozó epidemiológiai jelentés) című dokumentumot tett közzé. E jelentés szerint kizárólag a Tajvanról (Ázsia), és nem a Surinamból (Dél-Amerika) származó madaraknál fordult elő a H5N1 vírus jelenlétének kimutatása az essexi karanténállomáson. A Surinamét érintő hiba a karanténállomáson levett minták összecseréléséből eredt.

*G – Az első négy meghosszabbító határozatról*

21 A baromfin kívüli egyéb madarak madárinfluenzája elleni küzdelemmel kapcsolatos 2005/759/EK és 2005/760 határozat módosításáról szóló, 2005. november 30-i 2005/862/EK határozatban (HL L 317., 19. o.) a Bizottság 2006. január 31-ig meghosszabbította a 2005/760 határozattal elfogadott intézkedéseket.

22 A 2005/862 határozat (4) preambulumbekzdésében a Bizottság ezen meghosszabbítást azzal indokolta, hogy mivel új madárinfluenza-eseteket jelentettek az OIE egyes tagállamaiból, meg kell hosszabbítani a kedvtelésből tartott madarak mozgásának és más madarak egyes veszélyeztetett területekről történő behozatalának felfüggesztését.

23 2005. december 7-i, valamint 2006. január 3-i és 18-i leveleiben a madárkereskedők európai szövetsége felhívta a Bizottság figyelmét a tilalom következményeire, nevezetesen a jogellenes behozatali piac növekedésének veszélyére, ami a madárinfluenza Unión belüli terjedésének fokozott kockázatát jelenti. Ezenkívül az említett szövetség kérte a Bizottságtól, hogy találkozhasson a képviselőivel, és ne rendelje el újra a tilalom meghosszabbítását. A madárkereskedők európai szövetsége 2006. január 3-i leveléhez csatolta a „Report on the Independent Review of Avian Quarantine” (a madarakra vonatkozó karantén független felülvizsgálatáról szóló jelentés) című dokumentumot, amelyet az Egyesült Királyság kormányán belül működő, környezettel, élelmezéssel és a vidékkel kapcsolatos ügyekkel megbízott osztálya fogadott el 2005. december 7-én (a továbbiakban: DEFRA-jelentés).

24 A 2005/759/EK és 2005/760 határozatnak az alkalmazási időszaka meghosszabbítása tekintetében történő módosításáról szóló, 2006. január 31-i 2006/79/EK határozatban (HL L 36., 48. o.) a Bizottság 2006. május 31-i meghosszabbította a 2005/760 határozattal elfogadott intézkedéseket.

- 25 A 2006/79 határozat (3) preambulumbekkezdésében a Bizottság azzal indokolta a két szóban forgó határozat meghosszabbítását, hogy – mivel az OIE egyes tagállamaiból madárinfluenza kitörésének újabb eseteit jelentették – a kockázatnak kitett egyes területekről a kedvtelésből tartott madarak mozgására és más madarak behozatalára vonatkozó korlátozásokat fenn kell tartani.
- 26 A Bizottság válaszolt a fenti 23. pontban említett levelekre 2006. február 16-i levelében. E levelében a Bizottság kifejtette, hogy a növekvő jelentőségre vonatkozó friss bizonyítékok azt mutatják, hogy a vadon élő madarak fontos szerepet játszanak a HPAI terjedésében, és hogy azt követően, hogy 2005 októberében egy karanténállomáson kimutatták a HPAI ázsiai törzsének első esetét Európában, ezért a Bizottság felfüggesztette a baromfin kívüli madarak minden behozatalát. Ezenkívül közölte, hogy – tekintettel a betegség Törökországban való megjelenésére, ahol az gyorsan terjedt, valamint a madárinfluenza Törökországgal szomszédos államok általi felügyeletére vonatkozóan rendelkezésre álló csekély információkra – e felfüggesztést a 2006/79 határozattal 2006. május 31-ig meghosszabbította. Végül hozzáfűzte, hogy noha a vadon élő madarakat érintő probléma nagysága nem volt mindig egyértelmű, egyre több bizonyíték van arra, hogy a veszély nem korlátozódik egyetlen harmadik országra, és ezért függesztett fel minden harmadik országból származó behozatalt.
- 27 2006. március 7-i levelében a madárkereskedők európai szövetsége kiegészítő információkat küldött a Bizottságnak a vadon élő madarak harmadik országokból történő behozatalára vonatkozóan.
- 28 A 2005/710/EK, 2005/734/EK, 2005/758/EK, 2005/759/EK, 2005/760, 2006/247/EK és 2006/265/EK határozatnak a HPAI-val kapcsolatos egyes védekezési intézkedések tekintetében történő módosításáról szóló, 2006. június 7-i 2006/405/EK határozatban (HL L 158., 14. o.) a Bizottság 2006. július 31-ig meghosszabbította a 2005/760 határozattal elfogadott intézkedéseket.
- 29 A 2006/405 határozat (8) preambulumbekkezdésében a Bizottság azzal indokolta e meghosszabbítást, hogy a madárinfluenza ázsiai törzse által az Unióra jelentett fenyegetés nem csökkent, és a betegség továbbra is előfordul vadon élő madaraknál az Unióban, valamint vadon élő madaraknál és baromfiknál számos harmadik országban, beleértve az OIE tagországait. Ezenkívül a Bizottság úgy ítélte meg, hogy ez a vírus a világ bizonyos részein egyre honosabbá válik. Ugyanezen határozat (11) preambulumbekkezdésében a Bizottság egyebekben kifejtette, hogy az állategészségügy érdekében és tekintettel a jelenlegi járványhelyzetre, biztosítani kell a többek között a 2005/760 határozatban előírt védőintézkedések folytatólágosságát oly módon, hogy 2006/405 határozat rendelkezéseinek visszamenőleges hatályúaknak kell lenniük.
- 30 A HPAI-val kapcsolatos egyes védekezési intézkedések és bizonyos élő madarak Közösségbe való behozatala tekintetében a 2005/759/EK és 2005/760 határozatok módosításáról szóló, 2006. július 25-i 2006/522/EK határozatban (HL L 205., 28. o.) a Bizottság 2006. december 31-ig meghosszabbította a 2005/760 határozattal elfogadott intézkedéseket.
- 31 A 2006/522 határozat (1) preambulumbekkezdésében a Bizottság rámutatott arra, hogy a Délkelet-Ázsiában 2004-ben, egy magas patogenitású vírustörzs által okozott madárinfluenza-járvány kitörését követően a Bizottság a betegséggel kapcsolatban számos védekezési intézkedést fogadott el, ideértve a 2005/760 határozatot. A 2006/522 határozat (7) preambulumbekkezdésében a Bizottság kifejtette, hogy jelenleg a 2005/760 határozatban előírt szabályok jelentős mértékű módosítása megteveszthetné a gazdasági szereplőket és a többi érdekelt felet az erre vonatkozó EU-szakpolitika lehetséges jövőbeli alakulásával kapcsolatban. Úgy ítélte meg, hogy tekintettel az állategészségügy jelenlegi állapotára a madárinfluenza vonatkozásában és az EFSA véleményének 2006 októberére tervezett elfogadásáig fenn kell tartani a baromfin kívüli madarak behozatalához kapcsolódó korlátozásokat, és ezért helyénvaló a 2005/760 határozat alkalmazásának időpontját 2006. december 31-ig meghosszabbítani.

- 32 A Törvényszék Hivatalához 2006. augusztus 10-én benyújtott keresetükben a madárkereskedők európai szövetsége, valamint három másik felperes ideiglenes intézkedés iránti kérelemmel fordult a Törvényszékhez a 2006/522 határozat végrehajtásának felfüggesztése és ezzel kapcsolatban ideiglenes intézkedések meghozatala érdekében, valamint külön iratban megsemmisítés iránti keresetet indítottak az említett határozat ellen. E kérelmet és e keresetet elutasította a Törvényszék elnökének a T-209/06. R. sz., European Association of Importers and Exporters of Birds and live Animals és társai kontra Bizottság ügyben 2006. október 26-án hozott végzése (az EBHT-ban nem tették közzé), illetve a Törvényszék T-209/06. sz., European Association of Importers and Exporters of Birds and live Animals és társai kontra Bizottság ügyben 2008. június 11-én hozott végzése (az EBHT-ban nem tették közzé).
- 33 A madárkereskedők európai szövetsége 2006. szeptember 26-i levelében a Bizottsághoz fordult, lényegében kiemelve a 2005/760 határozattal és a meghosszabbító határozatokkal bevezetett, az egész világra kiterjedő behozatali tilalom aránytalan jellegét, figyelmeztetve emellett e határozatoknak a szövetség tagjaira nézve súlyos és visszafordíthatatlan következményeire.

#### H – Az EFSA második véleményéről

- 34 A Bizottság 2005. április 25-i kérelmére válaszul az EFSA 2006. október 27-én szakvélemény bocsátott ki a baromfin kívüli madarak Unióba irányuló behozatalából eredő, az állatok egészségét és jólétét érintő kockázatokra vonatkozóan (*The EFSA Journal* [2006] 410., 1–55. o., a továbbiakban: az EFSA második véleménye). E vélemény különböző ajánlásokat fogalmaz meg a természetes élőhelyükön elfogott madarak egészségére és jólétére vonatkozóan. Az EFSA e véleményében különböző, a madarakra nézve fertőző kórokozókat, köztük a madárinfluenzát vette figyelembe.
- 35 Ami az egészséget érintő szempontokat illeti, az EFSA úgy ítélte meg, hogy annak valószínűsége, hogy ezek a fertőző kórokozók bekerüljenek az Unióba azt követően, hogy a fogságba ejtett vadonon élő madarak elhagyták a karantént, az elhanyagolhatótól a nagyon magasig terjed. Az EFSA szerint annak valószínűsége, hogy valamely elfogott vadon élő madár a karantén elhagyását követően fertőzött legyen, a fajoktól függően változó, és a preklinikai szakaszokban kapott fertőzés valószínűségétől függ. Ezen megállapítások alapján az EFSA azt javasolta, hogy gondosan vizsgálják meg a fogságba ejtett vadonon élő madarak további behozatalának szükségességét.
- 36 Egyébként az EFSA megjegyezte, hogy az Unióba behozott madarak 95%-a a verébalakúak (64%), a papagájalakúak (17%), illetve a tyúkalakúak (14%) által alkotott három család egyikébe tartozik. Ezenkívül e vélemény szerint 2005-ben a vadon élő madarak behozatalának 88%-a Afrikából, 78%-a pedig öt afrikai államból származott.
- 37 Az EFSA arra is rámutatott, hogy a vadon élő madarakat más fertőzött vadon élő madaraktól és a fertőzött környezettől származó oldalirányú fertőzések, vagy fertőzött baromfik is megfertőzhetik.
- 38 Konkrétan a madárinfluenzát illetően az EFSA úgy ítélte meg, hogy nem a legnagyobb számban behozott madárfajok, vagyis a verébalakúak és a papagájalakúak játsszák a fő szerepet a madárinfluenza terjedésében. Arra is rámutatott, hogy a madarakban előforduló valamennyi HPAI típusú vírusnak korlátozott az emberre való áttérjedési lehetősége. Mindazonáltal az EFSA szerint – mivel a madárinfluenza-vírus genomja, vagy annak egy része súlyos járványokat okozott a múltban, és a vélemény elkészítésének időpontjában súlyos H5N1 vírus által kiváltott járványt okoz – egy jó felügyeleti program elkerülhetővé tenné, hogy a madárinfluenza-vírusok ne terjedhessenek az Unióban a jogszerűen behozott madarak révén. Ezenkívül az EFSA megjegyezte, hogy különösen a verébfélék és a tyúkalakúak esetében a HPAI vírus inkubációs és klinikai időtartama nagyon rövid, néhány napon belül magas halálozást eredményez, míg a lúdalakúak esetében az inkubációs időszak jóval hosszabb lehet. Egyebekben az EFSA úgy ítélte meg, hogy a rövid inkubációs időtartamra tekintettel annál a madárnál, amely madárinfluenza-vírral fertőzöttten kerül a karanténba, vagy amely a karantén időtartama alatt fertőződik meg e vírussal, a karantén időtartama alatt jelentkeznek a klinikai tünetek. Ezért úgy ítélte

meg, hogy csekély, sőt elhanyagolható annak a valószínűsége, hogy az ilyen madarat a betegség kimutatása nélkül engedik ki a karanténból. Mindazonáltal az EFSA rámutatott arra, hogy fennáll a kockázata, hogy azokat a madarakat, amelyek fertőzése tünetmentes, fertőzötten engedik ki a karanténból.

- 39 Végül az EFSA azt javasolta, hogy a súlyos fertőző kórokozók Unióba való áttérjedésének kockázatára tekintettel gondosan értékeljék a vadon élő madarak további behozatalának szükségességét, és hogy részesítsék előnyben a tojások behozatalát. Ezenkívül azt javasolta, hogy rendszeresen értékeljék a fertőző betegségek behozatalának kockázatát a magas kockázatú térségek és országok, valamint a magas kockázatú fajok azonosítása érdekében, mivel ezek időről időre változnak.

#### *I – A két utolsó meghosszabbító határozatról*

- 40 A 2006. november 13-i és 23-i, a 2006. december 9-i, valamint a 2007. január 8-i levelében a madárkereskedők európai szövetsége újból a Bizottsághoz fordult, lényegében kiemelve a 2005/760 határozattal és a meghosszabbító határozatokkal bevezetett, az egész világra kiterjedő behozatali tilalom aránytalan jellegét, figyelmeztetve emellett e határozatoknak a szövetség tagjaira nézve súlyos és visszafordíthatatlan következményeire.
- 41 A 2005/760 határozatnak a HPAI-ra vonatkozó egyes védekezési intézkedéseknek és a baromfin kívüli egyéb madárfajok Közösségbe irányuló behozatalának tekintetében történő módosításáról szóló, 2006. december 22-i 2007/21/EK határozatban (HL L 7., 44. o.) a Bizottság 2007. március 31-ig meghosszabbította a 2005/760 határozattal elfogadott intézkedéseket.
- 42 A 2007/21 határozat (1) preambulumbekzdésében a Bizottság megismételte, hogy a Délkelet-Ázsiában 2004-ben, egy magas patogenitású vírustörzs által okozott madárinfluenza-járvány kitörését követően a Bizottság a betegséggel kapcsolatban elfogadta a 2005/760 határozatot. Ezenkívül a 2007/21 határozat (4) preambulumbekzdésében a Bizottság kifejtette, hogy már annak kibocsátásakor megkezdte az EFSA második véleményének értékelését. Azonban úgy ítélte meg, hogy a madárinfluenzát érintő jelenlegi nemzetközi állat-egészségügyi helyzet fényében, valamint annak érdekében, hogy a tagállamok, valamint a Bizottság – szoros együttműködésben a tagállamokkal – véglegesíthessék ezt az értékelést és előkészíthessék a megállapítandó intézkedéseket, a 2005/760 határozatban előírt korlátozásokat egy rövid, átmeneti időszakra fenn kell tartani.
- 43 2007. január 31-i levelében a Bizottság válaszolt a fenti 33. és 41. pontban említett levelekre, kifejtve, hogy a vadon élő madarak játszották a fő szerepet a madárinfluenza elterjedésében 2006-ban, noha korábban mindig azt feltételezték, hogy a vadon élő madarak szerepe kisebb a magas patogenitású vírussal fertőzött madarak magas halálozási aránya miatt. Ezért határozott úgy a Bizottság, hogy 2007. július 1-jéig meghosszabbítja a vadon élő madarak egész világra kiterjedő behozatali tilalmát. A Bizottság arra is rámutatott, hogy ezen időpont után más szabályok alkalmazandók, amelyek nem tiltják meg az elfogott madarak behozatalát, hanem szigorúbb, az egészségre gyakorolt kockázat minimalizálását célzó behozatali feltételeket írnak elő. Végül a Bizottság úgy ítélte meg, hogy állat-egészségügyi okokból kedvezőbb lenne, ha az Unió tagállamain belül kerülne sor tenyésztési programokra ahelyett, hogy harmadik országokban tenyésztett élő állatokat hoznak be az Unióba. Ezért felhívta a madárkereskedők európai szövetségét, hogy fokozottabban vegye figyelembe ezt a lehetőséget.
- 44 Végül a 2005/760 határozat módosításáról szóló, 2007. március 23-i 2007/183/EK határozatban (HL L 84., 44. o.) a Bizottság 2007. június 30-ig meghosszabbította a 2005/760 határozattal elfogadott intézkedéseket. A 2007/183 határozat (4)–(6) preambulumbekzdésében a Bizottság azzal indokolta először is ezt a meghosszabbítást, hogy mivel az egyes madarak Közösségbe történő behozatalára vonatkozó állat-egészségügyi feltételek és a karantén alá helyezésükkel kapcsolatos feltételek megállapításáról szóló, 2007. március 23-i 318/2007/EK bizottsági rendeletben (HL L 84., 7. o.) előírt

új állat-egészségügyi feltételek a jelenleg hatályban lévő feltételeknél szigorúbbak, az említett rendelet 2007. július 1-je előtt nem lép hatályba, hogy így az ilyen madarakat a Közösségbe behozó tagállamoknak és harmadik országoknak legyen idejük alkalmazkodni az új szabályozáshoz. Ezek után rámutatott arra, hogy figyelembe véve az EFSA második véleményét és a madárinfluenzával kapcsolatos jelenlegi nemzetközi állat-egészségügyi helyzetet, az ilyen madarak behozatalára nem kerülhet sor szigorú behozatali követelmények nélkül. Következésképpen úgy ítélte meg, hogy a 2005/760 határozatban előírt védekezési intézkedéseket 2007. június 30-ig továbbra is alkalmazni kell.

*J – A 318/2007 rendeletről*

45 2007. március 23-án a Bizottság – különösen a 91/496 irányelv 10. cikke (3) bekezdésének második albekezdése és 10. cikke (4) bekezdésének első albekezdése, valamint a 92/65 irányelv 17. cikke (2) bekezdésének b) pontja és 17. cikkének (3) bekezdése, valamint 18. cikke (1) bekezdésének első és negyedik francia bekezdése alapján – elfogadta a 318/2007 rendeletet, amely a 20. cikke értelmében 2007. július 1-jén lépett hatályba, továbbá a 19. cikkének értelmében hatályon kívül helyezte és felváltotta a baromfin kívüli egyéb madárfajok behozatalára irányadó állat-egészségügyi követelmények, állat-egészségügyi bizonyítványok és karanténfeltételek megállapításáról szóló, 2000. október 16-i 2000/666/EK bizottsági határozatot (HL L 278., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 30. kötet, 431. o.), valamint a 2005/760 határozatot.

46 A 318/2007 rendelet (9) preambulumbekkezdése kifejti, hogy figyelembe véve a vadon élő vonuló madárfajok szerepét a madárinfluenza Ázsiából Európába történő terjedésében 2005 és 2006 során, helyénvaló a baromfin kívüli madárfajok behozatalát a fogságban tenyésztett madarakéra korlátozni.

47 A 318/2007 rendelet (10) preambulumbekkezdése szerint:

„Ritkán lehetséges teljes bizonyossággal különbséget tenni a vadon befogott és a fogságban tenyésztett madarak között. Vannak olyan jelölési módok, amelyeket mindkét esetben alkalmazni lehet anélkül, hogy különbséget lehetne tenni a madarak között. Ezért helyénvaló a baromfin kívüli madárfajták behozatalát olyan tenyésztelepekre korlátozni, melyeket az exportáló harmadik ország illetékes hatósága engedélyezett, és az ilyen engedélyek minimális feltételeit meghatározni.”

48 A 318/2007 rendelet „Tárgy” című 1. cikke kimondja:

„Ez a rendelet meghatározza egyes madárfajok az I. mellékletben említett országokból, illetve azok részeiből származó, [Unióba] irányuló behozatalára vonatkozó állat-egészségügyi feltételeket, valamint az ilyen behozatalra vonatkozó karanténfeltételeket.”

49 A 318/2007 rendelet „Alkalmazási kör” című 2. cikkének szövege a következőképpen szól:

„Ez a rendelet a madárfajokhoz tartozó állatokra vonatkozik.

A következő esetekben azonban a rendeletet nem kell alkalmazni:

- a) tyúk, pulyka, gyöngytyúk, kacska, liba, fűrj, galamb, fácán, fogoly és laposmellű futómadár (Ratitae), amelyet tenyésztés, hústermelés vagy étkezésítőjás-termelés vagy a szárnyasvad-állomány utánpótlása céljából fogságban nevelnek vagy tartanak (»baromfi«);
- b) természetvédelmi program keretében, a rendeltetés helye szerinti tagállam illetékes hatósága engedélyével importált madarak;
- c) a 92/65/EGK irányelv 1. cikkének harmadik bekezdésében említett, tulajdonosuk kíséretében lévő, kedvtelésből tartott állatok;

- d) állatkerteknek, cirkuszoknak, vidámparkoknak vagy kísérleti célra szánt madarak;
- e) a 92/65/EGK irányelv 13. cikke értelmében engedélyezett szervezetek, intézetek vagy központok részére szánt madarak;
- f) versenyalombok, melyek olyan szomszédos harmadik országból érkeznek a[z Unió] területére, ahol szokásos élőhelyük található, és közvetlenül ezt követően azzal a céllal engedik őket szabadon, hogy visszarepüljenek az említett harmadik országba;
- g) Andorrából, Liechtensteinből, Monacóból, Norvégiából, San Marinóból, Svájcban és a Vatikánvárosból importált madarak.”

50 Az 318/2007 rendeletnek a „Behozatali feltételek” című 5. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az engedélyezett tenyésztőtelepekről származó madarak behozatalára a 4. cikkel összhangban a következő feltételeknek kell teljesülni:

- a) a madarak fogságban születtek [ugyanezen rendelet 3. cikkének c) pontja úgy határozza meg, mint »azok a madarak, amelyeket nem vadon fogtak be, hanem fogságban születtek és nevelték fel őket, és olyan szülők utódai, amelyek fogságban párosodtak, vagy amelyek ivarsejtjeit fogságban más módon egyesítették«];
- b) a madarak az I. mellékletben említett harmadik országokból vagy azok területéről származnak;
- c) a madarakat szállításuk előtt 7–14 nappal negatív eredményű laboratóriumi vírusvizsgálatnak vetették alá madárinfluenza és Newcastle-betegség szempontjából;
- d) a madarak nem kaptak madárinfluenza elleni védőoltást;
- e) a madarakat olyan állat-egészségügyi bizonyítvány kíséri, amely megfelel a III. mellékletben meghatározott mintának (a továbbiakban: állat-egészségügyi bizonyítvány);
- f) a madarakat varratmentesen zárt, egyedileg megjelölt lábgyűrű vagy mikrochip segítségével egyedi azonosítószám alapján lehet azonosítani, [...]
- i) a madarakat olyan új tárolókban szállítják, amelyeket külsőleg az állat-egészségügyi bizonyítványon feltüntetett azonosító számmal megegyező azonosító szám egyedileg azonosít.”

51 A 318/2007 rendelet „A karanténra vonatkozó rendelkezések” című 11. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A madarakat legalább 30 napon át elkülönítve kell tartani egy engedélyezett karanténlétesítményben vagy karanténállomáson (a továbbiakban: karantén).”

52 318/2007 rendelet „A III. mellékletben szereplő állat-egészségügyi bizonyítvány alkalmazására jogosult harmadik országok jegyzéke” című I. melléklete kimondja:

„A 2006/696/EK bizottsági határozat I. melléklete 1. része 1. és 3. oszlopában felsorolt harmadik országok vagy azok részeinek jegyzéke, melynél a 4. oszlop a laposmellű futómadár kivételével a tenyész- vagy haszonbaromfi számára állatorvosi bizonyítványmintát tartalmaz.”

53 A 318/2007 rendelet I. mellékletében említett, az azon harmadik országok jegyzékének megállapításáról, ahonnan baromfi, keltetőtojás, naposcsibe, baromfihús, laposmellű futómadár és vadon élő szárnyasvad húsa, tojás és tojástermékek és specifikus kórokozóktól mentes tojás behozható

a[z Unióba] és átszállítható a[z Unión], valamint az állatorvosi bizonyítványokra alkalmazandó feltételek megállapításáról, és a 93/342/EGK, a 2000/585/EK és a 2003/812/EK határozat módosításáról szóló, 2006. augusztus 28-i 2006/696/EK bizottsági határozatot (HL L 295., 1. o.) hatályon kívül helyezte és felváltotta az azon harmadik országok, területek, övezetek és területi egységek jegyzékének megállapításáról, ahonnan baromfi és baromfitermékek behozhatók a[z Unióba] és átszállíthatók a[z Unión], valamint az állat-egészségügyi bizonyítványok követelményeinek megállapításáról szóló, 2008. augusztus 8-i 798/2008/EK bizottsági rendelet (HL L 226., 1. o.).

### **Eljárás és a felek kérelmei**

- 54 A felperesek a Törvényszék Hivatalához 2010. augusztus 17-én benyújtott keresetlevelükkel megindították a jelen kártérítési keresetet.
- 55 A felperesek azt kérik, hogy a Törvényszék:
- kötelezze az Uniót vagy a Bizottságot a 2005/760 bizottsági határozat elfogadása, vagy annak alkalmazásának a 2005/862, a 2006/79, a 2006/405, a 2006/522, a 2007/21 és a 2007/183 határozattal, valamint a 318/2007 rendelettel történő meghosszabbítása következtében a felpereseket ért kár megtérítésére;
  - kötelezze az Uniót vagy a Bizottságot a költségek viselésére.
- 56 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:
- a kártérítési keresetet mint megalapozatlant utasítsa el;
  - a felpereseket kötelezze a költségek viselésére.
- 57 Mivel 2012. május 29-én módosult a Törvényszék tanácsainak összetétele, az előadó bírót az első tanácsba osztották be, következésképpen a jelen ügyet e tanács elé utalták.
- 58 Az előadó bíró jelentése alapján a Törvényszék (első tanács) a szóbeli szakasz megnyitása mellett határozott.
- 59 A felek szóbeli előterjesztéseit és a Törvényszék által feltett kérdésekre adott válaszait a 2012. november 20-én megtartott tárgyaláson meghallgatták.

### **Indokolás**

*A – Az Unió szerződésen kívüli felelőssége fennállásának feltételeiről*

- 60 Az EUMSZ 340. cikk második bekezdése értelmében szerződésen kívüli felelősség esetén az Unió a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat.
- 61 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az Uniónak az EUMSZ 340. cikk második bekezdése szerinti, az intézményei és szervei jogellenes magatartásáért fennálló szerződésen kívüli felelősségének beállásához együttes feltételek összességének fennállása szükséges, azaz az uniós intézménynek vagy szervnek felróható jogellenes magatartás, a kár tényleges felmerülése, és az állítólagos magatartás és a hivatkozott kár közötti okozati összefüggés (lásd a Bíróság C-243/05. P. sz., Agraz és társai Bizottság

ügyben 2006. november 9-én hozott ítéletének [EBHT 2006., I-10833. o.] 26. pontját, valamint a Törvényszék T-16/04. sz., Arcelor kontra Parlament és Tanács ügyben 2010. március 2-án hozott ítéletének [EBHT 2010., II-211. o.] 139. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

- 62 Ami konkrétan az első, az érintett intézménynek vagy szervnek felróható jogsértő magatartásra vonatkozó feltételt illeti, az ítélkezési gyakorlat azt követeli meg, hogy megállapítható legyen a magánszemélyek számára jogosultságot keletkeztető valamely jogszabály kellően súlyos megsértése. A döntő tényező annak megállapításához, hogy a jogsértés kellően súlyos-e, az, hogy az érintett uniós intézmény vagy szerv a mérlegelési jogkörének korlátait nyilvánvalóan és súlyosan túllépte-e. Amennyiben ezen szerv vagy intézmény csupán jelentősen korlátozott mérlegelési mozgástérrel rendelkezik, sőt nem is rendelkezik mérlegelési mozgástérrel, már a közösségi jog egyszerű megsértése is elegendő lehet a kellően súlyos jogsértés megtörténtének megállapításához (a Bíróság C-352/98. P. sz., Bergaderm és Goupil kontra Bizottság ügyben 2000. július 4-én hozott ítéletének [EBHT 2000., I-5291. o.] 42–44. pontja és C-312/00. P. sz., Bizottság kontra Camar és Tico ügyben 2002. december 10-én hozott ítéletének [EBHT 2002., I-1355. o.] 54. pontja; a Törvényszék T-198/95., T-171/96., T-230/97., T-174/98. és T-225/99. sz., Comafra és Dole Fresh Fruit Europe kontra Bizottság egyesített ügyekben 2001. július 12-én hozott ítéletének [EBHT 2001., II-1975. o.] 134. pontja, valamint a fenti 61. pontban hivatkozott Arcelor kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítéletének 141. pontja).
- 63 Mindazonáltal ezen ítélkezési gyakorlat nem ismer semmiféle automatikus összefüggést egyrészt az érintett intézmény mérlegelési jogkörének hiánya, másrészt pedig a jogsértés uniós jogot kellően súlyosan sértő jellegűnek való minősítése között. Az érintett intézmény mérlegelési jogkörének terjedelme ugyan meghatározó jellegű, ám nem kizárólagos kritérium. Ezzel kapcsolatosan a Bíróság több ízben is emlékeztetett arra, hogy az általa az EUMSZ 340. cikk második bekezdése alapján kialakított rendszer figyelembe veszi különösen a megoldandó helyzetek összetettségét, és a szövegek alkalmazásának, illetve értelmezésének nehézségeit. A Bíróság különösen a Bizottság csökkentett, vagy jelentősen korlátozott, illetve nem létező mérlegelési mozgástere esetére nézve megerősítette, hogy a Törvényszék jogszerűen vizsgálja a megoldandó helyzetek összetettségét annak mérlegelésének érdekében, hogy az uniós jog állítólagos megsértése kellően súlyos volt-e. Ebből következően az olyan szabálytalanság pusztán megállapítása alapján, amelyet a szokásosan elővigyázatos és gondos közigazgatási szerv hasonló körülmények között nem követett volna el, megállapítható az Unió felelőssége. Ilyen esetben az uniós bíróság feladata, hogy – miután először is megállapította, hogy a kérdéses intézmény rendelkezik-e mérlegelési mozgástérrel – figyelembe vegye a megoldandó helyzetek összetettségét, és a szövegek alkalmazásának, illetve értelmezésének nehézségeit, a megsértett jogszabály egyértelműségét és pontosságát, valamint azt, hogy a téves jogalkalmazás szándékos, illetve nem kimenthető volt-e (lásd ebben az értelemben a Törvényszék T-429/05. sz., Artégodon kontra Bizottság ügyben 2010. március 3-án hozott ítéletének [EBHT 2010., II-491. o.] 59–62. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 64 Ami a kellően súlyos jogsértés feltételének a jelen ügy keretében történő alkalmazását illeti, meg kell jegyezni, hogy a szóban forgó jogszabályok esetlegesen kellően súlyos megsértésének azon széles mérlegelési jogkör korlátainak nyilvánvaló és súlyos túllépésén kell alapulnia, amellyel az uniós jogalkotó az EK 37. cikk alapján a közös agrárpolitika terén biztosított hatásköreinek gyakorlása tekintetében rendelkezik (lásd ebben az értelemben analógia útján a Bíróság C-189/01. sz., Jippes és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítéletének [EBHT 2001., I-5689. o.] 80. pontját, C-236/01. sz., Monsanto Agricoltura Italia és társai, ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítéletének [EBHT 2003., I-8105. o.] 135. pontját és C-425/08. sz., Enviro Tech (Europe) ügyben 2009. október 15-én hozott ítéletének [EBHT 2009., I-10035. o.] 47. pontját; lásd a Törvényszék T-13/99. sz., Pfizer Animal Health kontra Tanács ügyben 2002. szeptember 11-én hozott ítéletének [EBHT 2002., II-3305. o.] 166. pontját, T-74/00., T-76/00., T-83/00-T-85/00., T-132/00., T-137/00. és T-141/00. sz., Artégodon kontra Bizottság egyesített ügyekben 2002. november 26-án hozott ítéletének [EBHT 2002., II-4945. o.] 201. pontját, valamint T-64/01. és T-65/01. sz., Afrikanische Frucht-Compagnie és Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben 2004. február

10-én hozott ítéletének [EBHT 2004., II-521. o.] 101. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). E mérlegelési jogkör gyakorlása ugyanis egyrészt magában foglalja azt, hogy az uniós jogalkotónak összetett és bizonytalan ökológiai, tudományos, műszaki és gazdasági fejlődési folyamatokat kell előre látnia és értékelnie (lásd ebben az értelemben analógia útján a Bíróság C-127/07. sz., Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ügyben 2008. december 16-án hozott ítéletének [EBHT 2008., I-9895. o.] 57–59. pontját, valamint a fenti 61. pontban hivatkozott Arcelor kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítéletének 143. pontját).

- 65 Ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jog kellően súlyos megsértésére vonatkozó követelmény célja a szóban forgó jogellenes jogi aktus jellegétől függetlenül annak elkerülése, hogy az érintett vállalkozások által állítólagosan elszennvedett károk viselésének kockázata akadályozza a kérdéses intézményt hatáskörének – akár a normatív jellegű, illetve gazdaságpolitikai döntéseket igényelő tevékenységének, akár közigazgatási hatáskörének keretében – a közérdek érdekében való teljes körű gyakorlásában, anélkül azonban, hogy a nyilvánvaló és nem kimenthető mulasztások következményeinek terhe harmadik személyekre hárulna (lásd a fenti 63. pontban hivatkozott Artegoda kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 55. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 66 A jelen ügyben a felperesek lényegében arra hivatkoznak, hogy a Bizottság – mivel először ideiglenes jelleggel tilalmat rendelt el a természetes élőhelyükön fogságba ejtett vadonon élő madarak behozatalára a 2005/760 határozattal, majd ezt követően meghosszabbította az említett tilalmat a meghosszabbító határozatokkal, és végül *de facto* véglegesítette e tilalmat a 318/2007 rendelet elfogadásával – kellően súlyosan megsértett számukra jogok keletkeztetését célzó egyes jogszabályokat, amivel tényleges és bizonyos kárt okozott nekik.
- 67 A Törvényszék szerint célszerű először a Bizottság jogellenes magatartásának fennállását megvizsgálni a fenti 62–65. pontban kifejtett elvekre tekintettel.

#### B – A jogellenes magatartás fennállásáról

- 68 Beadványaikban a felperesek a Bizottság három jogellenes magatartásának fennállására hivatkoznak, amelyek közül az első a természetes élőhelyükön fogságba ejtett madarak 2005/760 határozattal bevezetett behozatali tilalmára, a második e behozatali tilalomnak a meghosszabbító határozatokkal való meghosszabbítására, a harmadik pedig a 318/2007 rendelettel megállapított, *de facto* végleges tilalomra irányul.
- 69 Mindegyik állítólagosan jogellenes magatartás tekintetében a felperesek lényegben három jogalapra hivatkoznak. Ezek közül az első a Bizottság jogkörének hiányára vagy a 2005/760 határozat, a meghosszabbító határozatok, illetve a 318/2007 rendelet (a továbbiakban együttesen: megtámadott jogi aktusok) alapjául szolgáló jogalapokban a mérlegelési jogkörére vonatkozóan előírt korlátoknak a Bizottság általi nyilvánvaló és súlyos túllépésére, a másodikat a magánszemélyek számára jogokat keletkeztető jogszabályok Bizottság általi kellően súlyos megsértésére, a harmadikat pedig az olyan jogi aktusért fennálló felelősségre alapítják, amely hallgatólagos, mégis kárt okozott számukra.
- 70 A Törvényszék célszerűnek tartja e három jogalapot külön-külön megvizsgálni a Bizottság mindegyik állítólagosan jogellenes magatartása, vagyis mindegyik megtámadott jogi aktus tekintetében.

*1. A Bizottság jogkörének hiányáról, vagy a megtámadott jogi aktusok alapjául szolgáló jogalapokban a mérlegelési jogkörére vonatkozóan előírt korlátok Bizottság általi nyilvánvaló és súlyos túllépéséről*

a) A 2005/760 határozat jogszerűségéről

Az első, a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében a Bizottság mérlegelési jogkörére vonatkozóan előírt korlátok nyilvánvaló és súlyos túllépéséről és a gondossági kötelezettsége megsértéséről

– Az első jogalap terjedelméről

- 71 Első jogalapjukban a felperesek egyfelől arra hivatkoznak, hogy a Bizottságnak nem volt jogköre a megtámadott jogi aktusok elfogadására, és hogy ebben az esetben az uniós jog pusztá megsértése elegendő a fenti 62. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat szerinti jogellenesség fennállásának megállapításához. Másfelől a felperesek azt róják fel a Bizottságnak, hogy a 2005/760 határozat elfogadásával nyilvánvalóan és súlyosan túllépte a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében számára biztosított mérlegelési jogkörre vonatkozó korlátokat.
- 72 A különböző kifogásaik alátámasztása érdekében a felperesek lényegében arra hivatkoznak, hogy a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bizottság csak szigorúan körülhatárolt esetekben jogosult védintézkedések elfogadására, tehát mérlegelést nem engedő hatáskör keretében. Elsőként, a felperesek szerint a Bizottság csak az állati vagy emberi egészséget érintő súlyos veszély esetén, vagy egyéb súlyos állat-egészségügyi okokból hozhat intézkedést. Másodsorban a Bizottság az e rendelkezésben előírt két intézkedés közül kizárólag az egyiket választhatja, nevezetesen vagy felfüggeszti a behozatalt, vagy külön feltételeket határoz meg. Harmadsorban ezek az intézkedések az érintett harmadik ország egészére vagy egyes területére, és – szükség szerint – tranzit harmadik országra korlátozódnak. Márpedig a Bizottság túllépte a hatáskörei korlátait azáltal, hogy az OIE regionális bizottságaihoz tartozó valamennyi országból származó behozatalt felfüggesztette, ideértve a madárinfluenzával nem fertőzött teljes földrészeket, ahelyett, hogy konkrét veszélyeztetett területekre korlátozta volna azt. E tekintetben a felperesek kifejtik, hogy a Bizottságnak e határozatában különbséget kellett volna tennie egyfelől azon országok között, ahol megjelent a madárinfluenza ebben az időszakban, és ahol ennél fogva valódi veszély állt fenn, vagy az ezen országokból vagy ezen országokba irányuló tranzit, másfelől az olyan országok között, ahol a fertőzés egyetlen esete vagy azok behozatali tilalom alá vetését igazoló semmilyen veszély nem merült fel. Így különösen a Közép- és Dél-Amerikából, valamint az Óceániából érkező behozatalt nem kellett volna felfüggeszteni. Márpedig a Bizottság azáltal, hogy nem vizsgálta meg konkrétan a helyzetet és a veszélyeket mindegyik harmadik országban vagy tranzit harmadik országban, nemcsak hogy nyilvánvalóan és súlyosan túllépte a hatásköri korlátait, és különösen önkényesen járt el, hanem a körültekintési és gondossági kötelezettségét sem teljesítette.
- 73 A Bizottság vitatja a felperesek érveit, és lényegében arra hivatkozik, hogy széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik különösen a 91/496 irányelv 18. cikke (1) bekezdésének végrehajtása terén.
- 74 A Törvényszék célszerűnek tartja először azt megvizsgálni, hogy a Bizottság a megtámadott jogi aktusok elfogadása céljából széles mérlegelési jogkörrel rendelkezett-e, és ezt követően azt, hogy teljesítette-e a gondossági kötelezettségét ezen széles mérlegelési mozgástér korlátainak és teljes körű gyakorlásának tiszteletben tartása céljából.
- A 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése szerinti széles mérlegelési jogkör fennállásáról
- 75 A Törvényszék előzetesen megjegyzi, hogy a 2005/760 határozat különösen a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésén alapul.

- 76 Ezen túlmenően mind a 2005/760 határozat (2) preambulumbekzdésének szövegéből, amely utal arra, hogy „helyénvalónak tűnik e madarak bizonyos veszélyeztetett területekről történő behozatalának a felfüggesztése”, mind pedig a HPAI-val fertőzött, behozott madaraknak 2005 októberében az essexi karanténállomáson való kimutatásának körülményeiből (lásd a fenti 15. pontot) következik, hogy a jelen ügyben a Bizottság pontos jogalapként a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében említett első esetre, vagyis zoonózis, illetve az állati vagy emberi egészségre súlyos veszélyt jelentő egyéb betegség vagy jelenség harmadik ország területén való felmerülésére vagy terjedésére alapozott, nem pedig a bármely egyéb súlyos állat-egészségügyi okra vonatkozó második esetre.
- 77 A Törvényszék továbbá úgy ítéli meg, hogy a jelen ügyben a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdését, különösen „az állati vagy emberi egészséget érintő súlyos veszély” kifejezést az emberek és állatok egészségének védelmére irányuló uniós politikát szabályozó elvekre – különösen az elővigyázatosság elvére – tekintettel kell értelmezni, amely elv különös alkalmazásának minősül e rendelkezés.
- 78 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy – amint az EK 174. cikk (1) és (2) bekezdéséből következik – az emberi egészség védelme az Unió környezetpolitikájának célkitűzései közé tartozik, amelynek célja a magas szintű védelem, és amely többek között az elővigyázatosság és a megelőzés elvén alapul. E politika követelményeinek az Unió más politikái meghatározásának és végrehajtásának keretébe kell illeszkedniük. Ezen túlmenően, amint azt az EK 152. cikk előírja, az emberi egészség és állatok egészségének védelmére vonatkozó követelmények minden uniós politika és fellépés alkotóelemét képezik, ennél fogva azokat tekintetbe kell venni a közös agrárpolitika uniós intézmények által történő végrehajtása során. Az elővigyázatosság elve alkalmazandó, ha az uniós intézmények a közös agrárpolitika keretében hoznak az emberi egészség és az állatok egészségének védelmével kapcsolatos intézkedéseket (lásd a Bíróság C-77/09. sz. Gowan Comércio Internacional e Serviços ügyben 2010. december 22-én hozott ítéletének [EBHT 2010., I-13533. o.] 71. és 72. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 79 Az elővigyázatosság elve a közösségi jognak az EK 3. cikk p) pontjából, az EK 6. cikkből, az EK 152. cikk (1) bekezdéséből, az EK 153. cikk (1) és (2) bekezdéséből, valamint az EK 174. cikk (1) és (2) bekezdéséből eredő általános elvét képezi, amely arra kötelezi az érintett hatóságokat, hogy a releváns szabályozásban a részükre biztosított hatáskörök gyakorlására szolgáló pontos kereten belül oly módon tegyenek megfelelő intézkedéseket a közegészségre, a biztonságra és a környezetre nézve meglévő, bizonyos potenciális kockázatok elkerülése céljából, hogy a gazdasági érdekekkel szemben elsőbbséget biztosítsanak az említett érdekek védelmével összefüggő követelményeknek (lásd a Törvényszék T-475/07. sz., Dow AgroSciences és társai kontra Bizottság ügyben 2011. szeptember 9-én hozott ítéletének [EBHT 2011., II-5937. o.] 144. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 80 Így az elővigyázatosság elve lehetővé teszi az intézmények számára, hogy amennyiben tudományos bizonytalanságok állnak fenn az emberi egészségre vonatkozó kockázatok fennállása vagy terjedelme tekintetében, védelmi intézkedéseket hozhatnak anélkül, hogy meg kellene várniuk, hogy e kockázatok valósága és súlyossága teljesen bizonyossá váljon (lásd a fenti 78. pontban hivatkozott Gowan Comércio Internacional e Serviços ügyben hozott ítélet 73. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot) vagy hogy az egészségre kedvezőtlen hatások bekövetkezzenek (lásd ebben az értelemben a Törvényszék fenti 64. pontban hivatkozott Pfizer Animal Health kontra Tanács ügyben hozott ítéletének 139. és 141. pontját, valamint T-70/99. sz., Alpharma kontra Tanács ügyben 2002. szeptember 11-én hozott ítéletének [EBHT 2002., II-3495. o.] 152. és 154. pontját).
- 81 Ezenkívül, ha lehetetlennek bizonyul pontosan meghatározni az állítólagos kockázat fennállását vagy terjedelmét a lefolytatott tanulmányok eredményeinek elégtelen, nem meggyőző vagy pontatlan jellege miatt, de a közegészséget ténylegesen fenyegető károsodás valószínűsége fennáll a kockázat bekövetkezése esetén, akkor az elővigyázatosság elve igazolja a korlátozó intézkedések elfogadását,

feltéve hogy azok nem vezetnek hátrányos megkülönböztetéshez, és objektívek (lásd a fenti 78. pontban hivatkozott Gowan Comércio Internacional e Serviços ügyben hozott ítélet 76. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

82 Az előző elvekből következik, hogy ha a Bizottság a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében szereplő első eset, vagyis „zoonózis, illetve az állati vagy emberi egészségre súlyos veszélyt jelentő egyéb betegség vagy jelenség” előfordulása vagy terjedése alapján tervezi védintézkedés elfogadását, széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik az elővigyázatosság elve alapján. Így a Bizottság az említett elvnek megfelelően védintézkedéseket hozhat az ilyen betegségek esetleges elterjedésének megakadályozása érdekében, ha súlyos állat-egészségügyi okok azt igazolják. Ezenkívül az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az uniós intézmények széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a társadalom számára elfogadhatatlannak ítélt kockázati szint meghatározása terén is az elővigyázatosság elvének alkalmazása és különösen védintézkedések elfogadása céljából (lásd ebben az értelemben analógia útján a fenti 64. pontban hivatkozott Pfizer Animal Health kontra Tanács ügyben hozott ítélet 167. pontját, a fenti 80. pontban hivatkozott Alpharma kontra Tanács ügyben hozott ítélet 178. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

83 Az előzőekre tekintettel el kell utasítani a felperesek azon kifogását, hogy a Bizottság nem rendelkezett széles mérlegelési mozgástérrel a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése alapján, és hogy mérlegelést nem engedő hatáskörrel rendelkezett.

– A gondossági kötelezettség tiszteletben tartásáról

84 Ha valamely uniós intézmény széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, akkor a közigazgatási eljárásban az uniós jogrend által biztosított garanciák tiszteletben tartásának ellenőrzése alapvető fontosságú. E garanciák között szerepel az adott eset valamennyi lényegi elemének a hatáskörrel rendelkező intézmény által elvégzendő gondos és pártatlan vizsgálatára, valamint a határozatának megfelelő indokolására vonatkozó kötelezettség (lásd ebben az értelemben a Bíróság C-405/07. P. sz., Hollandia kontra Bizottság ügyben 2008. november 6-án hozott ítéletének [EBHT 2008., I-8301. o.] 56. pontját, amely többek között a C-269/90. sz., Technische Universität München ügyben 1991. november 21-én hozott ítéletének [EBHT 1991., I-5469. o.] 14. pontjára utal; a Törvényszék fenti 79. pontban hivatkozott Dow AgroSciences és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 154. pontja). A Bizottság azon kötelezettségének tiszteletben tartása ugyanis, hogy gondosan összegyűjtse a széles mérlegelési jogkörnek gyakorlásához nélkülözhetetlen ténybeli elemeket, valamint az uniós bíróság általi felülvizsgálata annál is inkább jelentőséggel bír, hogy az említett mérlegelési jogkör gyakorlása érdemét tekintve csak korlátozott bírósági felülvizsgálat alá van vetve, a nyilvánvaló hiba keresésére korlátozódik. Így a hatáskörrel rendelkező intézmény azon kötelezettsége, hogy az adott ügy körülményeit gondosan és részrehajlásmentesen vizsgálja meg, nélkülözhetetlen előfeltételnek minősül ahhoz, hogy az uniós bíróság megvizsgálhassa, hogy teljesülnek-e azok a ténybeli és jogi elemek, amelyekről e széles mérlegelési jogkör gyakorlása múlik (lásd ebben az értelemben a fenti 64. pontban hivatkozott Enviro Tech (Europe) ügyben hozott ítélet 47. és 62. pontját; a Törvényszék fenti 64. pontban hivatkozott Pfizer Animal Health kontra Tanács ügyben hozott ítéletének 166. és 171. pontját, valamint a T-285/03. sz., Agraz és társai kontra Bizottság ügyben 2005. március 17-én hozott ítéletének [EBHT 2005., II-1063. o.] 49. pontját).

85 E tekintetben az ítélkezési gyakorlat már kimondta, hogy a kockázatok lehető legkimerítőbb, a kiválóság, az átláthatóság és a függetlenség elvét tiszteletben tartó tudományos véleményeken alapuló tudományos értékelése jelentős eljárási garancia az intézkedések tudományos objektivitásának biztosítása és az önkényes intézkedések elfogadásának elkerülése érdekében (lásd a fenti 64. pontban hivatkozott Pfizer Animal Health kontra Tanács ügyben hozott ítélet 172. pontját). Így a Bíróság megállapította, hogy a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében szereplő első eset teljesülhet, amennyiben a betegségben rejlő veszély megítélését új információk jelentős mértékben módosítják

(lásd ebben az értelemben analógia útján a Bíróság C-346/09. sz., Denavit Nederland és társai ügyben 2011. június 22-én hozott ítéletének [EBHT 2011., I-5517. o.] 51. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

- 86 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy mivel a Bizottság jogalként a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében szereplő első esetre támaszkodott, amely kifejezetten „zoonózis, illetve az állati vagy emberi egészségre súlyos veszélyt jelentő egyéb betegség vagy jelenség harmadik ország területén való” felmerülésére vagy terjedésére hivatkozik, bizonyítania kellett, hogy az elfogadott védintézkedések kellően szoros kapcsolatban állnak az „érintett harmadik ország egész[ével] vagy egyes területével”, vagyis olyan harmadik országokkal, amelyek területén madárinfluenza-esetek fordultak elő, „és – szükség szerint – a tranzit harmadik ország[okkal]”. Annál is inkább meg kellett felelnie e bizonyítási tehernek és indokolási kötelezettségnek, hogy a 2005/760 határozat (2) preambulumbekkezdésében kifejezetten „e madarak bizonyos veszélyeztetett területekről történő behozatala felfüggesztésének” szükségességére utalt.
- 87 Márpedig a 2005/760 határozat (2) preambulumbekkezdésének, 1. cikkének és mellékletének együttes értelmezéséből következik, hogy arra a két HPAI-esetre tekintettel, amelyet 2005 szeptemberében fedeztek fel, és amely Surinamból és Tajvanról eredt (lásd a fenti 76. pontot), a Bizottság úgy határozott, hogy kiterjeszti a felfüggesztő intézkedést az OIE öt regionális bizottságához tartozó valamennyi harmadik országból, vagyis az Afrikából, az Amerikából, az Ázsiából, ideértve a Távol-Keletet és Óceániát, az Európából és a Közel-Keletről származó összes madárbehozatalra, így ennél fogva az egész világból származó behozatalra.
- 88 Mindazonáltal annak ellenére, hogy ebben az időszakban az essexi karanténállomáson felfedezett fertőzött madarakat Surinamból és Tajvanról, így tehát Dél-Amerikában, illetve Ázsiában található harmadik országokból származónak vélték, ami igazolhatta az e földrészekről származó behozatal felfüggesztését, sem a 2005/760 határozat indokolásából, sem pedig a Bizottság által az eljárás során benyújtott beadványokból nem derül ki, hogy ez utóbbi bármilyen erőfeszítést tett volna azon kérdés megvizsgálását illetően, hogy az e harmadik országokból származó madarak által kiváltott, az egészséget érintő súlyos kockázat vagy veszély hasonlóképpen jelentkezik-e többek között Afrikában vagy Óceániában található harmadik országokban. A peres akta ugyanis nem tartalmaz egyetlen, arra utaló bizonyítékot sem, hogy a 2005/760 határozat elfogadása során a Bizottság rendelkezett olyan releváns információkkal, amelyek felhatalmazták arra, hogy kivetítse az ilyen kockázat vagy veszély fennállására vonatkozó következtetéseit az érintett harmadik, kizárólag tranzitországi minőségükben szereplő országoktól nagyon távoli, területekről származó madarak behozatalával kapcsolatban, sem azt, hogy keresett ilyen információkat, sem pedig azt, hogy ténylegesen széles mérlegelési mozgásteret gyakorolt e tekintetben.
- 89 Az EFSA első véleménye ugyanis – így tehát az egyetlen releváns szakvélemény, amellyel a Bizottság ebben az időszakban rendelkezett – csak „Ázsia egyes országaiban” állapította meg a vadon élő madarakat korábban megfertőző H5N1 vírus rendkívüli járványügyi helyzetét, elismerve mindazonáltal, hogy – e helyzet új jellegére és az e jelenségre vonatkozó ismeretek hiányára figyelemmel – ennek következményei előreláthatatlanok, és nem támasztják alá elegendő tudományos adatok (lásd a fenti 12. pontot). Egyebekben az OIE 2009. augusztus 19-i egyik jelentéséből – amely tartalmazza azon harmadik országok listáját, amelyekben HPAI-esetek 2004-től 2005 októberéig előfordultak, köztük kizárólag ázsiai országokat és néhány európai országot – kiderül, hogy mégis ténylegesen rendelkezésre álltak ilyen információk, és alkalmasak voltak annak bizonyítására, hogy más földrészek és országok ebben az időszakban még nem voltak kitéve a HPAI terjedésének. Amennyiben a Bizottság nagyon homályosan és kizárólag az ellenkérelmében azt állítja, hogy ebben az időszakban csak az EFSA első véleményével rendelkezett, és lehetetlen volt előzetesen meghatározni a veszélyeztetett országokat és területeket „a vadon élő madarak egyik földrésről a másikra való költözése, és [amiatt, hogy] a költözés útvonalának részletei ismeretlenek voltak”, elegendő megállapítani, hogy a Bizottság a 2005/760 határozat indokolásában vagy az eljárás folyamán nem hivatkozott tudományos értékelést tartalmazó jelentésekkel által alátámasztott egyetlen olyan

bizonyítékra sem, amely bizonyítaná, hogy fennállt a vadon élő madarak Surinamból vagy Tajvanról való költözésének kockázata, amely érinthette volna többek között Afrikát vagy Óceániát, vagy hogy a költözési útvonalak ezen meghatározása ténylegesen lehetetlen volt. E tekintetben a Bizottság kizárólag az ellenkérelemben a vadon élő madarak egyik földrésről a másikra való költözésére való hivatkozással szorítkozott, egyetlen azt alátámasztó bizonyíték nélkül, hogy a költözés útvonalainak részletei ismeretlenek voltak, és következésképpen lehetetlen volt előzetesen valósághűen felosztani az országokat a különböző veszélyeztetett területek alapján. Végezetül rá kell arra mutatni, hogy a Bizottság a madárkereskedők európai szövetségéhez címzett 2007. január 31-i levelében maga is kifejtette, hogy 2006 előtt folyamatosan azt feltételezték, hogy a magas patogenitású vírussal fertőzött madarak magas halálozási aránya miatt kisebb a vadon élő madarak szerepe.

- 90 Azonban meg kell állapítani, hogy a jelen ügyben a fenti 84. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatra tekintettel a Bizottság a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében szereplő első eset alkalmazása és a széles mérlegelési jogkörének e tekintetben történő teljes körű gyakorlása céljából nem mentesülhetett azon kérdés tanulmányozása és vizsgálata alól, hogy egyfelől az ebben az időszakban érintett harmadik országok, vagyis Suriname és néhány ázsiai ország, a HPAI terjedésének kitett – vagyis többek között az említett országgal szomszédos, ideértve a tranzit országokat is, országok által alkotott – nagyobb területi egységekbe integrálódnak-e, és ha igen, milyen mértékben, másfelől különösen más harmadik országokat, vagy akár Dél-Amerikán és Délkelet-Ázsián kívül más földrészeket érinthette-e HPAI terjedése, vagy lehettek-e hatásai annak, és ha igen, milyen mértékűek. E tekintetben a Bizottság csak arra tud hivatkozni, hogy már 2005 áprilisában kért egy második véleményt az EFSA-tól az ezzel kapcsolatos vizsgálódási kötelezettségének teljesítése érdekében. Az EFSA-nak az e kérelem alapjául szolgáló megbízatása mindössze a vadon élő madarak behozatala által az állatok egészségét és jólétét érintő veszély minőségi értékelésére irányult, és nem mennyiségi elemzésre, vagy – többek között a költöző vadon élő madarak útvonala miatt – a veszélyeztetett területenként történő elemzésre, nem irányult továbbá az emberi egészséget érintő veszélyekre sem, és nem állt közvetlen kapcsolatban az essexi karanténállomáson 2005 októberében történt eseményekkel.
- 91 Márpedig indokolás, valamint pontos és tudományos szempontból kellően alátámasztott ténybeli adatok hiányában (lásd a fenti 85. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatot), amely igazolhatná a 2005/760 határozat általános megközelítésmódját, és a Bizottság által a vizsgálódás érdekében e célból tett erőfeszítések hiányában meg kell állapítani, hogy a Bizottság a jelen esetben nem teljesítette sem a gondossági kötelezettségét, sem pedig az indokolási kötelezettségét. E tekintetben a Bizottság arra sem hivatkozhat, hogy sürgős védintézkedést kellett hoznia. Egyfelől a Bizottság sem a 2005/760 határozatban, sem pedig a Törvényszékhez benyújtott beadványaiban nem hivatkozik ilyen sürgős indokra, másfelől a szóban forgó helyzet esetlegesen sürgős jellege nem igazolhatja azt, hogy a Bizottság teljesen elmulasztotta elsőként az ebben az időszakban rendelkezésre álló releváns adatok gondos és teljes vizsgálatát a kockázatok lehető legtudományosabb értékelésének beszerzése, a tervezett intézkedés tudományos objektivitásának biztosítása és az önkényes intézkedések elfogadásának elkerülése érdekében, és másodsorban a szóban forgó határozatban az elégséges indokolás ismertetését.
- 92 E tekintetben a Bizottság kizárólag az ellenkérelemben nem hivatkozhat a karanténállomások személyi állománya HPAI elleni védelmének szükségességére. Egyfelől az ügy egyetlen irata sem utal arra, hogy a 2005/760 határozat elfogadásakor a Bizottság ténylegesen elismerte e kockázatot. Másfelől mindenesetre a Bizottság ténylegesen csak úgy előzhette volna meg – feltéve, hogy bizonyított – ilyen kockázatot, ha teljesen megszünteti a behozott madarak karanténba helyezését. Márpedig a 2005/760 határozat elfogadásának időpontjában a Bizottság egyúttal elfogadta az egyes harmadik országokban előforduló HPAI-val kapcsolatos egyes védekezési intézkedésekről és a tulajdonosaik kíséretében lévő madarak harmadik országokból történő mozgásáról szóló, 2005. október 27-i 2005/759/EK bizottsági határozatot (HL L 285., 52. o.; helyesbítés: HL L 291., 2005.11.5., 48. o.), amelyben éppen hogy fenntartotta az említett madarak karanténba helyezési rendszerét.

- 93 Az ügy irataira tekintettel meg kell állapítani, hogy a felperesek bizonyították, hogy a Bizottság megsértette a gondossági kötelezettségét, és ennél fogva a magánszemélyek számára jogokat keletkeztető jogszabályt (lásd ebben az értelemben analógia útján a Törvényszék T-167/94. sz., Nöelle kontra Tanács és Bizottság ügyben 1995. szeptember 18-án hozott ítéletének [EBHT 1995., II-2598. o.] 76. pontját), mivel eltérő magatartást tanúsított, mint amelyet egy gondos, azzal azonos körülmények között lévő intézmény tanúsított volna, mint amikor a Bizottság meghozta a 2005/760 határozatot, amit a Bizottság nem tudott cáfolni. Ezért a gondossági kötelezettség Bizottság általi tiszteletben tartásának hiányára tekintettel, amely a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése szerinti széles mérlegelési mozgásteret általa történő teljes gyakorlásának, valamint az elővigyázatosság elve tiszteletben tartásának előfeltétele, meg kell állapítani, hogy a gondossági elv ezen megsértése kellőképpen súlyos ahhoz, hogy megalapozza az Unió szerződésen kívüli felelősségét a 2005/760 határozat jogellenes elfogadása tekintetében.
- 94 Következésképpen helyt kell adni az első jogalapnak, amennyiben a felperesek a gondossági kötelezettség megsértését róják fel a Bizottságnak, anélkül hogy szükséges lenne a felperesek által ezzel kapcsolatban előterjesztett többi kifogás és érv vizsgálata.
- 95 Mivel a Törvényszék úgy ítéli meg, hogy a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezett a 91/496 irányelv 18. cikke (1) bekezdésének végrehajtása során, meg kell vizsgálni a második, az említett mérlegelési jogkör korlátainak az arányosság elve súlyos megsértése miatti túllépésére alapított jogalapot.
- A második, a Bizottság által gyakorolt mérlegelési jogkör korlátainak az arányosság elve súlyos megsértése miatti túllépésére alapított jogalapról
- 96 A második jogalapjuk keretében a felperesek lényegében azt állítják, hogy a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében a 2005/760 határozat elfogadása tekintetében a Bizottság számára biztosított széles mérlegelési jogkör esetleges fennállása ellenére a Bizottság szabálytalanul gyakorolta az említett jogkört, amelynek különösen az arányosság elve megsértése révén túllépte a korlátait. Különösen a karanténrendszer keretében működő ellenőrzések megfelelő működését, a vadon élő madarak illegális kereskedelmét fokozó tényezők megszüntetésének szükségességét és a behozatali tilalom nem megfelelő jellegét figyelembe véve a határok valamennyi vadon élő madárfaj behozatala tekintetében történő szigorú bezárása nyilvánvalóan aránytalan intézkedés a szabadon élő, költöző vadon élő madaraktól eredő fertőzés jóval jelentősebb kockázatának megfékezése érdekében. E tekintetben a felperesek alapvetően kifejtik, hogy a vadon élő madarak 167 országból származó behozatalának felfüggesztése helyett, noha ez utóbbiak semmilyen veszélyt sem jelentettek a madárinfluenza terjedése szempontjából, 2005 októberében több tekintetben egyértelműen kevésbé korlátozó intézkedéseket kellett volna elfogadni e kockázat kiküszöbölése érdekében. Így a Bizottság megtilthatta volna az egyes különös veszélyeztetett területekről származó behozatalt, engedélyezve azonban az összes többi olyan országból származó behozatalt, ahol az adott időszakban egyáltalán nem fordult elő madárinfluenza-fertőzés vagy annak terjedésének kockázata, és amelyek tranzitországok sem voltak.
- 97 A Bizottság vitatja a felperesek érveit, különösen – többek között az elővigyázatosság elvén alapuló – széles mérlegelési jogkörére, illetve arra hivatkozva, hogy a behozatal 2005/760 határozattal bevezetett felfüggesztése nem volt nyilvánvalóan aránytalan.
- 98 E tekintetben a Törvényszék emlékeztet arra, hogy az arányosság elve, amely az uniós jog általános elveinek részét képezi, és amely az EUSZ 5. cikkének (4) bekezdésében is szerepel, megköveteli, hogy az uniós intézmények aktusai ne haladják meg a szóban forgó szabályozás által követett jogos célkitűzések elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket; így amennyiben több alkalmas intézkedés kínálkozik, a kevésbé kényszerítő intézkedéshez kell folyamodni, és az okozott hátrányok a kitűzött célokhoz képest

nem lehetnek aránytalanul nagyok (lásd ebben az értelemben a Bíróság C-343/09. sz. Afton Chemical ügyben 2010. július 8-án hozott ítéletének [EBHT 2010., I-7027. o.] 45. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

- 99 Ezen elv megvalósulási feltételeinek bírósági felülvizsgálata tekintetében, tekintettel az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogkörére a közös agrárpolitika területén, az e tárgyban hozott intézkedésnek a hatáskörrel rendelkező intézmény által követni szándékozott célra nyilvánvalóan alkalmatlan jellege lehet csak hatással az ilyen intézkedés jogszerűségére (lásd a Bíróság C-189/01. sz., Jippes és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítéletének [EBHT 2001., I-5689. o.] 82. pontját; lásd ebben az értelemben analógia útján a fenti 78. pontban hivatkozott Gowan Comércio Internacional e Serviços ügyben hozott ítélet 82. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Így nem az a kérdés, hogy az uniós jogalkotó által meghozott intézkedések voltak-e az egyetlenek vagy a lehető legjobbak, hanem hogy azok nyilvánvalóan alkalmatlanok voltak-e a kitűzött célhoz képest, vagy sem (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Jippes és társai ügyben hozott ítélet 83. pontját).
- 100 Ezenkívül a fenti 62. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatra tekintettel az arányosság elve kellően súlyos megsértésének megállapításához azt kell megvizsgálni, hogy az uniós jogalkotó nyilvánvalóan és súlyosan túllépte-e a mérlegelési jogkörére vonatkozó korlátokat.
- 101 Rá kell arra mutatni, hogy az elővigyázatosság elvére való hivatkozáskor is, és különösen a kockázatok értékelésekor, amely feltételezi, hogy az uniós intézmények rendelkeznek a kockázatok tudományos értékelésével, és meghatározzák a társadalom számára elfogadhatatlannak ítélt kockázat szintjét, ami politikai döntést követel meg a részükről (lásd ebben az értelemben a fenti 79. pontban hivatkozott Dow AgroSciences és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 145. és 148. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot), az említett döntésnek meg kell felelnie a közegészség, a biztonság és a környezet védelmére irányuló, a gazdasági érdekeket megelőző célnak, valamint az arányosság és a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének (lásd ebben az értelemben a fenti 64. pontban hivatkozott Artegoda és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2002. november 26-án hozott ítélet 186. pontját és a T-392/02. sz., Solvay Pharmaceuticals kontra Tanács ügyben 2003. október 21-én hozott ítélet [EBHT 2003., II-4555. o.] 125. pontját).
- 102 A jelen ügyben a Törvényszék megjegyzi, hogy vadon élő madarak behozatalának a 2005/760 határozat értelmében történő felfüggesztése által követett cél az állatok és az emberek egészségének védelme volt, amint az az említett határozat (1) preambulumbekzdéséből következik.
- 103 Márpedig a fenti 84–94. pontban kifejtett megfontolásokra tekintettel, amelyek megállapítják, hogy a Bizottság kellően súlyosan megsértette a gondossági kötelezettségét, valamint nem megfelelően gyakorolta a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése szerinti széles mérlegelési mozgásterét és az elővigyázatosság elvének végrehajtását, meg kell állapítani, hogy olyan tudományos bizonyítékok hiányára tekintettel, amelyek igazolhatnák a vadon élő madarak behozatalának általános hatályú átmeneti felfüggesztését, az ilyen intézkedés nyilvánvalóan aránytalan is volt, legalábbis földrajzi szempontból. Másféppen kifejezve, figyelembe véve azt, hogy a Bizottság megsértette az abból a szempontból releváns ténybeli elemek gondos és pártatlan megvizsgálásának kötelezettségét, hogy engedélyezhesse a felfüggesztő intézkedés kiterjesztését a 2005/760 határozat mellékletében szereplő valamennyi területről származó behozatalra, sőt, akár egyáltalán nem gyakorolta e tekintetben mérlegelési jogkörét, azt sem bizonyította, hogy nem léteztek kevésbé korlátozó intézkedések, mint például a behozatal földrajzilag korlátozottabb felfüggesztése. Ennélfogva nem lehet úgy tekinteni, hogy a jelen ügyben a vadon élő madaraknak az OIE regionális bizottságaihoz tartozó valamennyi harmadik országból való behozatalának felfüggesztése szükséges és alkalmas volt az említett határozat által kitűzött cél elérésére, vagyis az állatok és az emberek egészségének védelmére tekintettel.

- 104 Meg kell tehát állapítani, hogy a 2005/760 határozat elfogadása révén a Bizottság nyilvánvalóan és súlyosan megsértette az arányosság elvéből fakadó kötelezettségeit is, és ennél fogva azon mérlegelési jogkör korlátait, amellyel a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése alapján és az elővigyázatosság elvének végrehajtása tekintetében rendelkezett.
- 105 Ennél fogva meg kell állapítani, hogy a Bizottság kellően súlyosan megsértette az arányosság elvét, amely alkalmas arra, hogy megalapozza az Unió felelősségét, és ennek következtében helyt kell adni a második jogalapnak.
- 106 E körülmények között nem szükséges határozni a felperesek által a második jogalap keretében a 2005/760 határozat jogszerűségével szemben felhozott többi kifogásról és évről, sem pedig a másodlagosan felhozott harmadik jogalapról.
- 107 Ezt követően azt kell értékelni, hogy a meghosszabbító határozatok ugyanúgy jogellenesek-e, mint a 2005/760 határozat, és ha igen, milyen mértékben.

#### b) A meghosszabbító határozatok jogszerűségéről

##### A felek érveinek összefoglalása

- 108 A felperesek arra hivatkoznak, hogy a Bizottság kellően súlyosan megsértette a magánszemélyek számára jogokat keletkeztető jogszabályokat a 2005/760 határozatot meghosszabbító határozatok, vagyis a 2005/862, a 2006/79, a 2006/405, a 2006/522, a 2007/21 és a 2007/183 határozat elfogadása révén. E tekintetben megismétlik a 2005/760 határozattal kapcsolatban már kifejtett érveket, lényegében a továbbiakban ismertetendő kiegészítő észrevételeket terjesztve elő.
- 109 Elsőként, a 2005/760 határozat elfogadásának igazolására hivatkozott indok téves: az essexi karanténállomás által kimutatott, HPAI-val fertőzött, napmadár fajtájú madár valójában Tajvanról származott, és nem Surinamból. Ez a tévedés, amelyet a Bizottság a DEFRA-jelentés 2005. november 11-i közzétételekor ismert (lásd a fenti 23. pontot), már nem igazolhatta tehát a meghosszabbító határozatokat. Másodsorban a Bizottság, azáltal hogy többek között a 2005/862 határozat (4) preambulumbekkezdésében újabb HPAI-esetek Unión belüli kimutatására hivatkozott, nem vett tudomást arról, hogy e fertőzés eredetének nem azokat a természetes élőhelyükön fogságba ejtett vadonon élő madarakat kell tekinteni, amelyek behozatala a 2005/760 határozat elfogadásától kezdve fel van függesztve, hanem a költöző vadon élő madarakat. Harmadsorban a Bizottság azáltal, hogy az EFSA első és második véleményére hivatkozott azon állításakor, hogy minden vadon élő madár kockázatot jelent a HPAI terjedése szempontjából, elmulasztotta figyelembe venni a fajok között a HPAI érzékenyséjük tekintetében fennálló azon alapvető különbséget, amely az EFSA második véleményében szerepel. Negyedsorban a Bizottság, azáltal hogy először csak a 2006/79 meghosszabbító határozatban említette a HPAI-járvány kitörését Délkelet-Ázsiában, utólagosan kívánta igazolni a 2005/760 határozat elfogadását.
- 110 A Bizottság vitatja a felperesek érvelését. A meghosszabbító határozatokat illetően lényegében annak megállapítására szorítkozik, hogy az említett határozatokat az állatokat érintő, a madárinfluenza által jelentett veszély tartóssága igazolta. Akkoriban az egész világ példa nélkül álló módon különösen instabil helyzettel szembesült. Az intézkedések meghosszabbítása előtt ugyanis madárinfluenza-eseteket jelentettek Dzsibutiból, Burkina Fasóból, Nigerből, Indiából és Romániából. A meghosszabbítás után a vírus újra megjelent Thaiföldön és Délkelet-Ázsiában. Egyébként a Bizottság szerint nagyfokú bizonytalanság áll fenn a vírus lefolyásának és gyors terjedésének okaira, valamint a vírusmutáció kockázatára és az ez által az emberi egészségre gyakorolt potenciális veszélyekre vonatkozóan. A terjedés, az okok, a kockázatok és a különböző országokban szerzett tapasztalatok vizsgálata és elemzése céljából további időre volt szükség a behozatali tilalom megszüntetése előtt.

- 111 A jelen ügyben a 2005/862, a 2006/79, a 2006/405, a 2006/522, a 2007/21 és a 2007/183 határozat jogszerűségét külön-külön kell megvizsgálni az indokolásaikra, valamint azon releváns tényekre tekintettel, amelyekkel a Bizottság rendelkezett vagy rendelkezhetett az elfogadásuk időpontjában, vagyis kizárva az ezen időpontok utáni tényeket (lásd ebben az értelemben analógia útján a Bíróság C-390/06. sz. Nuova Agricast ügyben 2008. április 15-én hozott ítéletének [EBHT 2008., I-2577. o.] 54. pontját).

#### A 2005/862 határozat jogszerűségéről

- 112 A 2005/862 határozat (4) preambulumbekzdése többek között – a 2005/760 határozat indokolásához képest kiegészítő elemként – kimondja, hogy „[a]z OIE egyes tagállamaiból madárinfluenza új eseteit jelentették”, ami igazolja „[a] kedvtelésből tartott madarak mozgásának és más madarak egyes veszélyeztetett területekről történő behozatalának felfüggesztésének meghosszabbítását”, nevezetesen az OIE regionális bizottságaihoz tartozó, az említett határozat I. mellékletének B. részében szereplő valamennyi országra.
- 113 Mindazonáltal meg kell állapítani, hogy egyfelől a Bizottság sem a 2005/862 határozat indoklásában, sem pedig a Törvényszékhez benyújtott beadványaiban nem határozta meg azokat az országokat, amelyek véleménye szerint ebben az időszakban „veszélyeztetett területeken” található. Csak nagyon homályosan, az annak alátámasztására szolgáló bizonyító irat nélkül, és e tényezők felmerülésének és a róluk való tudomásszerzés időpontjára való utalás nélkül jegyzi meg a Bizottság az ellenkérelmében, hogy a meghosszabbító határozatokat megelőzően madárinfluenza-eseteket jelentettek Dzsibutiból, Burkina Fasóból, Nigerből, Indiából és Romániából. Márpedig D. professzornak a felperesek által benyújtott azon jelentésből, amely az Egészségügyi Világszervezet (WHO) adatain alapul, és amelyet a Bizottság nem vitat, kitűnik, hogy 2005 októbere és 2005 vége között Kuvait és Ukrajna volt az egyetlen olyan harmadik ország, ahol H5N1 vírussal való fertőzés új eseteit fedezték fel. Akár feltételezve azt, hogy a Bizottság rendelkezett ebben az időszakban ezekkel az utóbbi adatokkal, akkor sem kutatta fel és fejtette ki azokat a releváns empirikus és tudományos indokokat, amelyek a 2005/862 határozat elfogadásának időpontjában igazolnák a behozatal felfüggesztésének továbbra is az OIE regionális bizottságaihoz tartozó valamennyi országra kiterjedő meghosszabbítását.
- 114 Másfelől a felperesekhez hasonlóan meg kell állapítani, hogy a 2005/862 határozatból sem következik, hogy a Bizottság figyelembe vette a National Emergency Epidemiology Group jelentésében (lásd a fenti 20. pontot) szereplő eredményeket, amely kifejti, hogy a minták felcserélést követően a H5N1 vírussal fertőzött madarat, amelyet az essexi karanténállomáson fedeztek fel, tévesen vették Surinamból (Dél-Amerika) származóként nyilvántartásba, holott valójában Tajvanról (Ázsia) származott. Márpedig ezen, a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdés értelmében veszélyeztetett területek pontos meghatározásához igencsak releváns információ ellenére a Bizottság mind a 2005/862 határozatban, mind pedig a jelen eljárás során elmulasztotta kifejteni azon indokokat, amelyek alapján mégis szükségesnek ítélte meg a vadon élő madarak Dél-Amerikából, sőt az egész amerikai földrésről származó behozatala felfüggesztésének fenntartását.
- 115 Ebből következően a 2005/760 határozat elfogadásához hasonlóan a 2005/862 határozat elfogadását is a gondosság és az indokolás súlyos hiánya jellemzi a Bizottság részéről. Egyébként ebből következően – azon információkra tekintettel, amelyekkel a Bizottság rendelkezett vagy rendelkezhetett ebben az időszakban, ha megfelelően teljesítette volna a vizsgálati kötelezettségét és gyakorolta volna a mérlegelési mozgásterét e tekintetben – nyilvánvalóan aránytalan volt a vadon élő madaraknak az OIE regionális bizottságaihoz tartozó valamennyi országból származó behozatala felfüggesztésének fenntartása. A Dél-Amerikából behozott madarak fertőzöttségére vonatkozó bizonyíték hiányára, valamint a H5N1 vírus által okozott járvány kizárólag Kuvaitra és Ukrajnára való áttérjedését illetően ugyanis a Bizottság más releváns empirikus információk és tudományos bizonyítékok hiányában nem volt jogosult meghosszabbítani a vadon élő madaraknak az OIE regionális bizottságaihoz tartozó valamennyi országból származó behozatalának a 2005/760 határozattal bevezetett felfüggesztését.

- 116 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a 2005/862 határozat is kellően súlyosan sérti a gondosság és az arányosság elvét, ami megalapozhatja az Unió felelősségét.

A 2006/79 határozat jogszerűségéről

- 117 A 2006/79 határozat (2) preambulumbekzdése különösen kifejti, hogy „2003 decemberében Délkelet-Ázsiában a magas patogenitású H5N1 madárinfluenza-vírustörzs által okozott madárinfluenza-járvány kitörése következtében a Bizottság a madárinfluenzával kapcsolatban számos védekezési intézkedést fogadott el.” Ezenkívül az említett határozat (3) preambulumbekzdés kimondja:

„Mivel a[z OIE] egyes tagállamaiból madárinfluenza kitörésének újabb eseteit jelentették, a kockázatnak kitett egyes területekről a kedvtelésből tartott madarak mozgására és más madarak behozatalára vonatkozó korlátozásokat fenn kell tartani. Ezért helyénvaló meghosszabbítani a 2005/759[...] és a 2005/760[...] határozat alkalmazási időszakát.”

- 118 E tekintetben meg kell állapítani, hogy 2003 decemberében Délkelet-Ázsiában a magas patogenitású H5N1 madárinfluenza-vírustörzs által okozott madárinfluenza-járvány kitörésére való utaláson kívül a Bizottság a 2006/79 határozat indokolásában és a beadványaiban sem pontosítja a „madárinfluenza újabb eseteinek” földrajzi származását. Kizárólag a Bizottság 2006. február 16-i, a felperesek által benyújtott leveléből – ami ráadásul a 2006/79 határozat elfogadását követően kelt – derül ki, hogy a meghosszabbító határozatot főként a H5N1 vírus törökországi megjelenése és gyors terjedése indokolta, valamint az, hogy kevés vagy éppen semmilyen információt sem szolgáltatott a madárinfluenza Törökországgal szomszédos országok általi felügyeletére vonatkozóan. Ezenkívül az OIE felperesek által benyújtott, 2004 és 2007 közötti jelentéseinek áttekintése alapján, amelynek tartalmát a Bizottság nem vitatta, kiderül, hogy 2005. november 30. és 2006. január 31. között a H5N1 vírussal összefüggő új eseteket vettek nyilvántartásba harmadik országokban, konkrétan Kínában, Horvátországban, Indonéziában, Romániában, Oroszországban, Thaiföldön, Törökországban, Ukrajnában és Hongkongban.
- 119 Mindazonáltal feltételezve akár azt, hogy a Bizottság a 2006/79 határozat elfogadásakor az előző pontban felsorolt információkra támaszkodott, noha nem bizonyította, hogy rendelkezett azokkal, sem pedig azt, hogy azokat a szóban forgó meghosszabbító határozat elfogadását megelőzően felhasználta volna, jöllehet ezen információk magyarázhatnák a fenti 113. pontban szereplő homályos megállapítását, egyfelől nem fejtette ki azon következtetését, miszerint ezek az „új esetek” igazolják a vadon élő madarak behozatali tilalmának meghosszabbítását az OIE regionális bizottságaihoz tartozó valamennyi országból, másfelől nem terjesztett elő bizonyítékokat e következtetés alátámasztására vonatkozóan. Különösen önmagában az, hogy a járvány Törökországra is áttért, más releváns magyarázatok és bizonyítékok hiányában nem igazolhatja a vadon élő madarak Dél-Amerikából és Óceániából származó behozatalának felfüggesztését.
- 120 Ennélfogva meg kell állapítani, hogy a Bizottság a 2006/79 határozat elfogadásakor is megsértette a gondossági kötelezettségét és az arányosság elvét oly módon, hogy az megalapozhatja az Unió felelősségét.

A 2006/405 határozat jogszerűségéről

- 121 A 2006/405 határozat (8) preambulumbekzdése a következésképpen fogalmaz:

„A madárinfluenza ázsiai törzse által a[z Unióra] jelentett fenyegetés nem szűnt meg. A betegség továbbra is előfordul vadon élő madaraknál a[z Unióban], valamint vadon élő madaraknál és baromfiknál számos harmadik országban, beleértve a Nemzetközi Állatjárványügyi Hivatal (OIE) tagországait. Ezenfelül ez a vírus a világ bizonyos részein egyre honosabbá válik. A [...] 2005/759[...] [és a] 2005/760[...] határozatban előírt védekezési intézkedések érvényességét tehát ki kell terjeszteni.”

- 122 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a Bizottság ismét nem pontosítja sem a 2006/405 határozatban, sem pedig a beadványaiban az érintett országokat, amikor különösen homályosan „számos harmadik országra, beleértve az [OIE] tagországait” utal. Az OIE 2004 és 2007 közötti jelentéseinek áttekintéséből (lásd a fenti 118. pontot) azonban kiderül, hogy a 2006. január 31. és 2006. május 31. között megjelent újabb esetek sem Amerikát, sem Óceániát nem érintették. Ennélfogva feltételezve akár azt, hogy a Bizottság rendelkezett ezekkel az információkkal ebben az időpontban, ami magyarázhatná a fenti 113. pontban ismertetett homályos kijelentését, nem bizonyította, hogy teljesítette a gondossági kötelezettségét, tiszteletben tartotta az arányosság elvét, és hogy megalapozottan tartotta fenn a behozatal felfüggesztését az OIE regionális bizottságaihoz tartozó valamennyi országból származó vadon élő madarakra vonatkozóan.
- 123 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a Bizottság által a 2005/760 határozat elfogadásakor elkövetett jogellenesség nem szűnt meg a 2006/405 határozat elfogadásakor sem.

A 2006/522 határozat jogszerűségéről

- 124 A vadon élő madarak behozatala felfüggesztésének újabb meghosszabbítására szolgáló igazolásként a 2006/522 határozat (7) preambulumbekzdése „az állategészségügy jelenlegi állapotára a madárinfluenza vonatkozásában és az EFSA véleményének októberre tervezett elfogadásá[ra]” utal.
- 125 Amint az OIE 2004 és 2007 közötti jelentéseinek áttekintéséből (lásd a fenti 118. pontot) kiderül, a 2006/522 határozat elfogadásakor a madárinfluenza egyetlen új esetét sem mutatták ki a világ egyes részein, így többek között Dél-Amerikában és Óceániában sem. Ezenkívül önmagában az, hogy az EFSA-nál folyamatban volt egy második vélemény kidolgozása és elfogadása, amely nem arra irányult, hogy meghatározza a madárinfluenza terjedésének többek között a költöző vadon élő madarak útvonalival kapcsolatos kockázatának földrajzi terjedelmét (lásd a fenti 90. pontot), nem mentesíthette a Bizottságot a gondossági kötelezettsége és a vadon élő madaraknak az OIE regionális bizottságaihoz tartozó valamennyi országból származó behozatala felfüggesztésének fenntartására vonatkozó esetleges igazolás tekintetében fennálló indokolási kötelezettsége, sem pedig az arányosság elvének tiszteletben tartására irányuló kötelezettsége alól.
- 126 Ennélfogva a 2006/522 határozat elfogadásával a Bizottság fenntartotta a 2005/760 határozat elfogadásakor elkövetett jogellenességeket.

A 2007/21 határozat jogszerűségéről

- 127 A 2007/21 határozat (2) preambulumbekzdése az EFSA második véleményének 2006. október 27-i elfogadására utal, amelyet 2006. november 14-én tettek közzé. Az említett határozat (4) preambulumbekzdése a következőket tartalmazza:

„Tekintettel a 2005/760[...] határozatban szereplő intézkedésekre, a Bizottság közvetlenül a vélemény nyilvánosságra hozatala után megkezdte annak értékelését, és a vélemény első elemzésére és az említett intézkedések esetleges módosításaira az Élelmiszerlánc- és Állat-egészségügyi Állandó

Bizottság szakértői munkacsoportjának 2006. november 14-i ülésén, valamint az Élelmiszerlánc és Állat-egészségügyi Állandó Bizottság 2006. november 27-i ülésén került sor. Azonban a madárinfluenzát érintő jelenlegi nemzetközi állat-egészségügyi helyzet fényében, valamint annak érdekében, hogy a tagállamok – amint azt a 2006. november 27-i ülésen jelezték – valamint a Bizottság – szoros együttműködésben a tagállamokkal – véglegesíthessék ezt az értékelést és előkészíthessék a megállapítandó intézkedéseket, a 2005/760[...] határozatban előírt korlátozásokat egy rövid, átmeneti időszakra fenn kell tartani.”

- 128 Az EFSA második véleményének elkészítése céljából kért tudományos értékelés korlátozott céljára (lásd a fenti 90. pontot) tekintettel meg kell állapítani, hogy az említett vélemény tartalmának a Bizottság általi átmeneti értékelése nem igazolhatja az általa ezen időszakig elkövetett jogsértéseket, amely a vadon élő madarak egész világról származó behozatala túlzott mértékű felfüggesztésének fenntartásához vezettek. Így a Bizottság nem hivatkozhat e vélemény elemzésére úgy, hogy azzal teljesítette a gondossági kötelezettségét és az őt terhelő azon bizonyítási kötelezettséget, hogy teljesülnek az ilyen, a behozatal teljes – többek között Amerikára és Óceániára kiterjedő – felfüggesztéséhez szükséges feltételek. Egyébként a Bizottság a 2007/21 határozatban és az eljárás során sem szolgáltatott olyan információkat, amelyek lehetővé tennék a Törvényszék számára a Bizottság által az említett határozat (4) preambulumbekkezdésében különösen homályosan hivatkozott, a „jelenlegi nemzetközi állat-egészségügyi helyzet” céljának és relevanciájának megítélését.
- 129 Végül azt is figyelembe véve, hogy a Bizottság a 2007. január 31-i levelében – vagyis a 2007/21 határozat elfogadása után – jelezte, hogy 2006-ban a vadon élő madarak játszották a fő szerepet a madárinfluenza terjedésében, ami indokolta a vadon élő madarak behozatala felfüggesztésének 2007. július 1-jéig történő meghosszabbítását, a Bizottság ugyanakkor elmulasztotta kifejeíteni azon indokokat, amelyek miatt e megállapítás igazolja e felfüggesztés egész világra kiterjedő fenntartását olyan területeket is magukba foglalva, ahol egyetlen madárinfluenza-esetet sem állapítottak meg.
- 130 Ennélfogva meg kell állapítani, hogy a 2007/21 határozat elfogadásával a Bizottság fenntartotta a gondosság és az arányosság elvének súlyos megsértését.

#### A 2007/183 határozat jogszerűségéről

- 131 A 2007/183 határozat (3) preambulumbekkezdése először is az EFSA második véleményére hivatkozik, majd a (4) preambulumbekkezdése a 318/2007 rendeletre, amely új, „a jelenleg hatályban lévő feltételeknél szigorúbb” állat-egészségügyi feltételeket tartalmaz, amelyeknek 2007. július 1-jén kellett hatályba lépniük. Ugyanezen határozat (5) és (6) preambulumbekkezdése kifejti, hogy „figyelembe véve azonban a[z EFSA második] vélemény[é]t és a madárinfluenzával kapcsolatos jelenlegi nemzetközi állat-egészségügyi helyzetet, az ilyen madarak behozatala szigorú behozatali követelmények nélkül nem történhet meg, [a] 2005/760[...] határozatban előírt védekezési intézkedéseket ezért 2007. június 30-ig továbbra is alkalmazni kell”.
- 132 Az előző pontban idézett indokolásból kitűnik, hogy a 2007/183 határozat elfogadásának időpontjában a Bizottság nyilvánvalóan nem vetett véget a 2005/760 határozat elfogadásával elkövetett jogellenességeknek, mivel az EFSA második véleményével továbbra is különösen homályosan indokolta a vadon élő madarak egész világból való behozatalának felfüggesztését a „nemzetközi állat-egészségügyi helyzettel”, valamint a feltehetően szigorúbb állat-egészségügyi feltételeket bevezető 318/2007 rendelet tervezett hatálybalépésével. Márpedig a Bizottság nem bizonyította, hogy az EFSA második véleménye különösen feljogosította-e, és ha igen, milyen mértékben, az ilyen – legalábbis földrajzi szempontból – teljes körű felfüggesztés fenntartására.
- 133 Ennélfogva a 318/2007 rendelet jogszerűségének kérdéstől függetlenül meg kell állapítani, hogy a 2007/21 határozat elfogadásával a Bizottság fenntartotta a gondosság és az arányosság elvének a fentiekben megállapított súlyos megsértését.

c) A 318/2007 rendelet jogszerűségéről

A 318/2007 rendelet megtámadásának terjedelméről

134 A felperesek lényegében azt állítják elsőként, az első jogalap első és második részében, hogy a 318/2007 rendelet nem rendelkezik jogalappal, és nem lehetett volna az EFSA második véleményére alapozni, másodsorban a másodlagosan előterjesztett második jogalap első és második részében azt állítják, hogy e rendelet elfogadásakor megsértették egyfelől az arányosság és az egyenlő bánásmód elvét, mivel a vadon élő madarak behozatalának tilalma nem alkalmas eszköz a madárinfluenza terjedésének megakadályozására, és mivel a meghozott intézkedések hátrányos helyzetbe hozzák a vadon élő madarakat más madárfajokhoz képest, másfelől megsértették a tulajdonhoz és a vállalkozás szabad gyakorlásához való jogot, amint azokat az Európai Unió 2000. december 7-én Nizzában kihirdetett Alapjogi Chartája tartalmazza (HL C 364., 1. o.), és harmadsorban a harmadlagosan felhozott harmadik jogalapban azt állítják, hogy e rendelet elfogadása megalapozza az Unió jogszerű cselekményért való felelősségét.

135 Mindenekelőtt meg kell vizsgálni az első jogalap első részét.

A 318/2007 rendelet elégséges jogalapjának létéről

136 A felperesek lényegében arra hivatkoznak, hogy a 318/2007 rendelet nem rendelkezik jogalappal.

137 A Bizottság vitatja ezt az érvet, és lényegében mint hatástalant elutasítja. Az EK 33. cikknek megfelelően a közös agrárpolitika célja ugyanis többek között a mezőgazdasági termelékenység növelése, a piacok stabilizálása, valamint az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása, mivel az említett célok csak akkor érhetők el, ha az e tevékenységekkel érintett állatok védettek a fertőző betegségekkel szemben, ami egyértelműen következik a 91/496 és 92/65 irányelv preambulumból. A Bizottság továbbá a 92/65 irányelv 17. cikke (2) bekezdésének a) pontjában, valamint 17. cikke (3) bekezdésének a) és c) pontjában szereplő rendelkezésekre hivatkozik, és úgy ítéli meg, hogy ez és a 91/496 irányelv felhatalmazta a 318/2007 rendelet elfogadására.

138 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a 318/2007 rendelet, amikor az 5. cikkének a) pontjában korlátozza a fogságban született madarak behozatalának engedélyezését (lásd a fenti 50. pontot), a természetes élőhelyükön fogságba ejtett vadonon élő madarak behozatalának hallgatóságos, teljes tilalmát eredményezi, amint azt az említett rendelet (9) preambulumbekkezdése, valamint a 2000/666 határozat ugyanezen rendelet 19. cikke alapján történő hatályon kívül helyezése azt megerősíti, amely rendelkezés eredetileg engedélyezte a madarak Unióba való behozatalát az OIE tagországaiból (lásd a fenti 45. és 46. pontot). E tekintetben a Törvényszék megjegyzi, hogy a Bizottság beadványaiban megerősíti, hogy minden, a karanténmechanizmus igénybevételére vonatkozó lehetőséget elvetettek a természetes élőhelyük fogságba ejtett vadon élő madarak tekintetében függetlenül attól, hogy költöző vagy nem költöző madarokról volt-e szó.

139 A következtésképpen azt kell megvizsgálni, hogy a 318/2007 rendelet elégséges jogalapon alapul-e, amennyiben a természetes élőhelyükön fogságba ejtett vadonon élő madarakra vonatkozóan teljes és megkülönböztetés nélküli behozatali tilalmat vezet be.

140 Elsőként emlékeztetni kell arra, hogy az állatok Unión belüli kereskedelmére és behozatalára vonatkozó állat-egészségügyi feltételeket meghatározó rendszer, amelyet többek között a 92/65 irányelv és különösen annak 17. cikke (2) bekezdésének b) pontja, 17. cikkének (3) bekezdése, valamint 18. cikke (1) bekezdésének első és negyedik francia bekezdése határoz meg, amely rendelkezéseken a 318/2007 rendelet alapul (lásd a fenti 45. pontot), azon az elven nyugszik, miszerint állat-egészségügyi és

megelőzési indokokkal az állatoknak bármely harmadik országból származó behozatala főszabály szerint tilos, és csak kötelező előzetes formaságok és ellenőrzések teljesítéséhez kötődő kifejezett engedély mellett megengedett.

141 Az állatok forgalomba hozatalát szabályozó, egységes állat-egészségügyi szabályok uniós szinten történő megállapításának ugyanis – amint az a 92/65 irányelv második és negyedik preambulumbekkezdéséből következik – nemcsak az állatok és az állati eredetű termékek belső piaci kereskedelmének liberalizálása a célja, amint az az említett irányelv kilencedik preambulumbekkezdéséből és „A kereskedelemre vonatkozó előírások” című II. fejezetéből kiderül, hanem a harmadik országból származó állatok Unióba irányuló behozatalára alkalmazandó feltételek megállapítása is, amint az ugyanezen irányelvnek „A[z Unióba] irányuló behozatalra vonatkozó előírások” című III. fejezetében szereplő rendelkezéseiből következik. Így az előzetes engedély elvének megfelelően a 2000/666 határozat (lásd a fenti 7. pontot) – amely a 92/65 irányelv ugyanazon rendelkezésein alapul, mint a 318/2007 rendelet – a D. mellékletének értelmében kizárólag az OIE tagjaiként jegyzékbe vett országokból származó madarak Unióba irányuló behozatalát engedélyezte, és a (4) preambulumbekkezdése értelmében biztosítja „az állatorvosi etikára és a nemzetközi kereskedelemben használt bizonyítványokra [vonatkozó] általános előírások” betartását.

142 Másodsorban a harmadik országokból származó minden behozatal előzetes engedélyezésének elvét kifejezetten tartalmazzák az Unióba irányuló behozatalra vonatkozó olyan rendelkezések, mint amelyek a 92/65 irányelv III. fejezetében, különösen a 17. cikkének (2) bekezdésében szerepelnek, amely többek között a következőképpen rendelkezik:

„Az [...] állatok [...] csak abban az esetben képezhetik a[z Unióba] irányuló behozatal tárgyát, amennyiben megfelelnek az alábbi követelményeknek:

- a) olyan harmadik országból származnak, amely szerepel a (3) bekezdés a) pontjával összhangban összeállított jegyzéken;
- b) [...] egészségügyi bizonyítvánnyal kell rendelkezniük [...]

143 Ebből következik, hogy az Unióba irányuló behozatalra csak a fenti 141. és 142. pontban említett követelmények, köztük az azon a jegyzéken szereplő harmadik országból való származásra vonatkozó követelmény tiszteletben tartása esetén kerülhet sor, amelyet a Bizottságnak a 89/662 irányelv 17. cikkével összefüggésben értelmezett 92/65 irányelv 26. cikke alapján ún. komitológiai eljárásban kell megállapítania, amely előbbi irányelv az alapjogvitára alkalmazandó változatában a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 1999. június 28-i 1999/468/EK bizottsági határozat (HL L 184., 23. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 124. o.) 5. cikkének alkalmazását írta elő. A 92/65 irányelv 17. cikkének (2) bekezdése alapján a Bizottság tehát jogosult bizonyos harmadik országokat levenni vagy kihúzni erről a jegyzékről, aminek az a következménye, hogy az állatoknak az említett országból származó bármely behozatala automatikusan tilos.

144 Harmadsorban a 92/65 irányelv 17. cikke (3) bekezdésének c) pontjából következik, hogy a Bizottság jogosult „különös állat-egészségügyi követelmények[et is megállapítani], különös tekintettel a[z Uniónak] az egyes, egzotikusnak számító betegségektől történő védelmére”, mint amilyen a madárinfluenza. Ugyanezen irányelv 17. cikke (4) bekezdése a) pontjának első francia bekezdése értelmében továbbá „[a] (3) bekezdésben előírt jegyzéken csak olyan harmadik országok vagy országrészek szerepelhetnek [...], amelyekből történő behozatal nem tiltott [...] az A. mellékletben említett vagy más, a[z Unióban] egzotikusnak számító betegségek előfordulása miatt.”

145 Ehhez hasonlóan a 92/65 irányelv 18. cikke (1) bekezdésének első és negyedik francia bekezdése értelmében „[a] tagállamok biztosítják, hogy ezen irányelv hatálya alá tartozó állatok [...] akkor hozhatók be a[z Unióba],” ha hatósági állatorvos által az adott állatfajnak megfelelően kiállított

egészségügyi bizonyítvánnyal rendelkeznek, és ha az említett irányelv 5–10. cikkében említett állatok – köztük a madarak – a behozatal előtt átestek az ugyanezen irányelv 26. cikkében leírt eljárással összhangban megállapított, részletes szabályozás szerinti karanténózison. E tekintetben rá kell arra mutatni, hogy a 92/65 irányelv 7. cikkének A. pontja előírja, hogy „[a] tagállamok biztosítják, hogy a 90/539/EGK irányelv hatálya alá nem tartozó madárfajok [vagyis a baromfik és a keltetőtojások] kereskedelmi forgalomba csak akkor kerülhetnek, ha azok megfelelnek” bizonyos vagylagos követelményeknek, így különösen olyan gazdaságból származhatnak, amelyben madárinfluenza a szállítást megelőző harminc napban nem fordult elő; vagy olyan gazdaságból vagy területről származnak, amelyben a Newcastle-betegség leküzdésére szolgáló korlátozó intézkedéseket nem vezettek be; vagy az Unió területén lévő gazdaságban, amelyben a behozatalt követően a felvétel megtörtént, karanténba kerültek.

- 146 Az előző rendelkezések és megfontolások összességéből következően a Bizottság a 92/65 irányelv ötödik preambulumbekkezdése értelmében széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik „az állatok [...] forgalomba hozatalához állat-egészségügyi előírások elfogadás[a]” terén, amely szükségképpen magában foglalja annak lehetőségét, hogy ne engedélyezze bizonyos országokból származó egyes olyan állatfajok Unióba irányuló behozatalát, amelyek nem felelnek meg a fent említett behozatali feltételeknek.
- 147 Negyedsorban, jóllehet a 92/65 irányelv kizárólag a közös agrárpolitikára vonatkozó [EK] 37. cikken alapul, meg kell állapítani, hogy az Uniónak az [EK] 152. cikk és az [EK] 174. cikk szerinti, az egészségvédelem és a környezetvédelem területére vonatkozó politikáinak végrehajtása keretében is illeszkedik, és hogy ennél fogva az elővigyázatosság elvére is tekintettel kell értelmezni (lásd a fenti 78–80. pontot). Így a 92/65 irányelv 17. cikke (3) bekezdésének c) pontja értelmében, amely említi a Bizottság felhatalmazását arra, hogy „különös állat-egészségügyi követelmények[et állapítson meg] – különös tekintettel a[z Uniónak] az egyes, egzotikusnak számító betegségektől történő védelmére”, a védelem és a megelőzés elvének felel meg, amely az elővigyázatosság elvvel szorosan összefügg. Márpedig azon széles mérlegelési jogkört figyelembe véve, amellyel a Bizottság az elővigyázatosság elvének végrehajtása terén ezzel összefüggésben rendelkezik (lásd a fenti 82. pontot), különösen a 92/65 irányelv 17. cikke (3) bekezdése c) pontjának rendelkezéseit nem lehet megszorítóan értelmezni. Ennél fogva meg kell állapítani, hogy e rendelkezések feljogosítják a Bizottságot arra, hogy állat-egészségügyi intézkedés címén ne engedélyezze bizonyos állatok behozatalát egyes harmadik országokból, ha az említett állatok a fenti 78 és 80. pontban felidézett ítélkezési gyakorlat értelmében kockázatot jelentenek az emberek és az állatok egészségére.
- 148 E körülmények között el kell utasítani a 318/2007 rendelet elfogadásához és a vadon élő madarak harmadik országokból származó behozatala teljes tilalmának elrendeléséhez elégséges jogalap hiányára alapított kifogást.

Az arányosság elvének állítólagosan súlyos megsértéséről

- 149 A felperesek előadják, hogy a 318/2007 rendelet sérti az arányosság elvét, mivel megtiltja minden vadon élő madár behozatalát, noha csak a költöző vadon élő madarak terjesztik a madárinfluenzát. A felperesek arra is hivatkoznak, hogy az említett elvet azáltal is megsértette a Bizottság, hogy mivel a fogságban született madarak behozatalát engedélyezte, a vadon élő madarakét pedig nem, a madarak nagyobb veszélyt jelentő kategóriájának behozatalát engedélyezte. Mindazonáltal pontosítani kell, hogy a felperesek a harmadik jogalap keretében a 2005/760 határozatra és a meghosszabbító határozatokra vonatkozó megállapításaiktól eltérően nem arra hivatkoznak, hogy a Bizottság a 318/2007 rendelet elfogadásával különösen a vadon élő madarak behozatala tilalmának földrajzi hatálya miatt sértette meg az arányosság elvét.

150 Először is, amennyiben a felperesek úgy ítélik meg, hogy a 318/2007 rendelet sérti az arányosság elvét, mivel a Bizottság megtiltotta valamennyi vadon élő madár behozatalát, noha csak a költöző vadon élő madarak terjesztik a madárinfluenzát, emlékeztetni kell arra, hogy az említett rendelet (9) preambulumbekzdésében a Bizottság a következőképpen indokolta a szóban forgó, az összes vadon élő madárral szembeni intézkedés végrehajtását:

„Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság egy másik ajánlása a vadon befogott madarak behozatalához kapcsolódik. A szakvélemény meghatározza a kockázatot, amelyet az esetlegesen fertőzött madarak jelentenek, amelyek más, fertőzött vadon élő madaraktól vagy a szennyezett környezettől származó fertőzés oldalirányú terjedésével, illetve fertőzött baromfikból való áttérjedése által fertőződtek meg. Figyelembe véve a vadon élő vonuló madárfajok szerepét a madárinfluenza Ázsiából Európába történő terjedésében 2005 és 2006 során, helyénvaló a baromfin kívüli madárfajok behozatalát a fogságban tenyésztett madarakéra korlátozni.”

151 Ezenkívül az EFSA második véleménye, amelyre a Bizottság ezzel kapcsolatban támaszkodik, kifejti, hogy a baromfin kívüli behozott, vadon élő madarak nagy része nem fertőzött, és nem is nem hordozza az OIE listáján említett fertőző kórokozókat. Az EFSA mindazonáltal rámutatott különösen arra, hogy a madárinfluenza az állatokra vagy az emberekre való áttérjedésének lehetősége miatt fontos fertőzésforrás. Az EFSA továbbá e szakvéleményben rámutatott arra, hogy a vadon élő madarak megfertőződhetnek más, fertőzött vadon élő madaraktól vagy a szennyezett környezettől származó fertőzés oldalirányú terjedésétől, illetve a fertőzött baromfiktól származó fertőzéstől.

152 A jelen ügyben a felek nem vitatják, hogy a költöző vadon élő madarak a madárinfluenza terjedésének egyik forrását jelentik. Ezt a megállapítást megerősíti a Bizottság Egészség- és Fogyasztóügyi Főigazgatósága állat-egészségügyi és állatjóléti tudományos bizottságának 2000. június 27-i véleménye (a továbbiakban: a tudományos bizottság véleménye) és az EFSA második véleménye, amelyek kifejtik ugyanis, hogy a krónikusan fertőzött madarak és különösen a lúdalakúak a karanténba helyezés harmincnapos időtartamánál hosszabb időtartamig terjeszthetik a madárinfluenza-vírust.

153 Meg kell azonban állapítani, hogy a harmadik országokból behozott vadon élő madarak nem mindegyike költöző madár. Amint ugyanis az EFSA a második véleményében kifejti, az összes behozott madár 95%-a verébalakú, papagájalakú és tyúkalakú, amelyek közül kevés költöző madár. Ennélfogva önmagában ezzel az indokkal nem igazolható az összes vadon élő madár behozatalának tilalma.

154 Márpedig ezzel kapcsolatban a 318/2007 rendeletben a Bizottság a más, fertőzött vadon élő madaraktól és a szennyezett környezettől származó fertőzés oldalirányú terjedésére, illetve a fertőzött baromfiktól származó fertőzésre is hivatkozik.

155 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a költöző madarak megfertőzhetik a vadon élő és a nem vadon élő madarakat mind harmadik országokban, mind pedig az Unióban.

156 Ezenkívül meg kell jegyezni, hogy az EFSA a második véleményében kifejtette, hogy ritka, hogy a ház körüli baromfikat importált, elfogott madarak fertőzik meg, és elhanyagolhatók az ilyen fertőzésre vonatkozó bizonyítékok. Az EFSA arra is rámutatott, hogy nem a nagyobb számban behozott madarak, így a verébalakúak és a papagájalakúak játsszák a fő szerepet a madárinfluenza-járvány terjedésében. Végül az EFSA mindemellett rámutatott arra, hogy a súlyos fertőző kórokozók Unióba való behozatalának kockázatára tekintettel gondosan kell mérlegelni a fogságba ejtett vadonon élő madarak további behozatalának szükségességét.

157 E kockázatokra tekintettel azt kell mérlegelni, hogy a Bizottság a jelen ügyben megalapozottan tekintette-e úgy, hogy az egészségvédelem céljára tekintettel az összes vadon élő madár behozatalának tilalma szükséges és alkalmas volt, vagy pedig kevésbé korlátozó intézkedést kellett volna alkalmaznia (lásd a fenti 98. pontot).

- 158 Ami a vadon élő madarak karanténba helyezésének lehetőségét illeti, meg kell jegyezni, hogy az EFSA második véleményében kétségkívül rámutatott arra, hogy csekély annak lehetősége, hogy a karantén alatt tünetmentes formában megfertőzött madarakat engedtek szabadon. Mindazonáltal elismerte annak kockázatát, hogy néhány madarat kiengedtek a karanténból, holott fertőzöttek voltak. Ezenkívül a DEFRA-jelentésből következik, hogy mivel a vadon élő madarak állat-egészségügyi előzményei ismeretlenek, ha rövid idővel a kivitelük előtt ejtették fogságba őket, az állat-egészségügyi helyzetük is ismeretlen.
- 159 Ennélfogva e kockázatra és a fogságba ejtett vadonon élő madarak állat-egészségügyi helyzetére vonatkozó bizonytalanságokra tekintettel meg kell állapítani, hogy a 318/2007 rendelet elfogadásával a Bizottság az említett madarakra vonatkozóan nem hozott nyilvánvalóan aránytalan intézkedéseket, és nem lépte nyilvánvalóan túl az elővigyázatosság elve értelmében gyakorolt széles mérlegelési jogkörét sem azáltal, hogy elutasította a vadon élő madarak karanténba helyezését mint a behozatali tilalomhoz képest kevésbé korlátozó alternatív intézkedést.
- 160 Másodsorban a felperesek úgy ítélik meg, hogy a Bizottság azáltal, hogy engedélyezte a fogságba ejtett madarak, vagyis a legnagyobb veszélyt jelentő madárkategória behozatalát, a vadon élő madarakét pedig nem, megsértette az arányosság elvét is. E kifogás alátámasztása érdekében D. professzor jelentésére (a fenti 113. pont), valamint arra hivatkoznak, hogy a fogságban született madarak természetsszerűleg közelebb vannak egymáshoz, és sokkal gyakrabban kerülnek kapcsolatba az emberrel.
- 161 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a tudományos bizottság véleménye szerint azon bizonyítékok, amelyek szerint a házi baromfik fertőzésére a szabadon élő állatok útján kerül sor, közvetettek, azonban döntőek. Ezért a felperesek tévesen állítják, hogy a fogságban született madarak képezik a vírus terjedése szempontjából a madarak legnagyobb veszélyt jelentő kategóriáját.
- 162 Egyebekben ki kell emelni, hogy a kockázatmegelőző intézkedések meghozatalának szükségessége szempontjából a vadon élő madarak eltérnek a fogságban született madaraktól. A fogságban született madarak esetén ugyanis már a szóban forgó madarak megszületésétől kezdődve előírható a szigorú állat-egészségügyi ellenőrzés. Ez az ellenőrzés egészen az említett madarak zárt környezetben történő felneveléséig terjedhet. A tudományos bizottság véleménye továbbá rámutatott arra, hogy egyes baromfityenyésztő telepeket lezártak a vadon élő madarakkal való érintkezés elkerülése céljából, ami az e véleményben idézett egyik szakértő szerint lehetővé tette a madárinfluenza eseteinek e telepeken való csökkentését. A vadon élő madarakra vonatkozóan viszont fogalmilag lehetetlen ilyen állat-egészségügyi intézkedést hozni.
- 163 Következésképpen a felperesek nem róhatják fel a Bizottságnak, hogy nyilvánvalóan aránytalan intézkedést hozott, amely különbséget tesz a vadon élő madarak és a fogságban született madarak között.
- 164 Az előző megfontolások összességére tekintettel azon kifogást, miszerint a 318/2007 rendelet elfogadása az arányosság elvének kellően súlyos megsértését eredményezte, el kell utasítani.
- 165 E tekintetben rá kell arra mutatni, hogy a harmadik, a 318/2007 rendelet jogszerűségére vonatkozó jogalap keretében a Törvényszék nem azt a kérdést vizsgálta, hogy a Bizottság megsértette-e az arányosság elvét a vadon élő madarak behozatali tilalmának földrajzi hatálya révén (lásd mindazonáltal a fenti, a 2005/760 határozat és a meghosszabbító határozatok jogszerűségére alapított első és második jogalapra vonatkozó 72., 108. és 109. pontot), mivel ez a megállapítás nem következik koherensen és világosan a felperesek beadványaiból (lásd ebben az értelemben a Törvényszék T-56/92. sz., Koelman kontra Bizottság ügyben 1993. november 29-én hozott végzésének [EBHT 1993., II-1267. o.] 21. pontját). Így a kereseti kérelmeken való túlterjeszkedés terhe mellett a Törvényszék nem határozhat erről a kérdésről (lásd ebben az értelemben a Törvényszék T-90/07. P. és T-99/07. P. sz., Belgium és Bizottság kontra Genette egyesített ügyekben 2008. december 18-án hozott ítéletének [EBHT 2008., II-3859. o.] 72. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

Az egyenlő bánásmód elvének állítólagosan kellően súlyos megsértéséről

- 166 A felperesek úgy ítélik meg, hogy a 318/2007 rendelet rendelkezései ellentétesek az egyenlő bánásmód elvével, mivel a baromfira, a versenygalambokra, a kedvtelésből tartott állatokra, valamint az állatkerteknek, cirkuszoknak, vidámparkoknak vagy kísérleti célra szánt madarakra alkalmazandó állat-egészségügyi szabályok jóval kevésbé szigorúak a vadon élő madarakra alkalmazandó szabályoknál. Ezenkívül a felperesek lényegében úgy ítélik meg, hogy az említett elvet azért is megsértették, mert a 318/2007 rendelet engedélyezi a fogságban született madarak behozatalát, amelyek a madárinfluenza-vírus terjedése tekintetében jóval nagyobb veszélyt jelentenek, mint a vadon élő madarak.
- 167 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az Alapjogi Chartában foglalt egyenlő bánásmód elve akkor sérül, ha hasonló helyzeteket eltérő módon kezelnek, vagy eltérő helyzeteket ugyanolyan módon kezelnek, kivéve ha e bánásmód objektíve igazolt (lásd ebben az értelemben a fenti 64. pontban hivatkozott Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ügyben hozott ítélet 26. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot; a Törvényszék T-334/07. sz., Denka International kontra Bizottság ügyben 2009. november 19-én hozott ítéletének [EBHT 2009., II-4205. o.] 169. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 168 Ennélfogva azt kell értékelni, hogy hasonló-e azok a helyzetek, amelyekben a felperesek által hivatkozott különböző madárkategóriák voltak.
- 169 Valamely helyzetnek egy másik helyzethez való hasonlóságát azon összefüggések között kell értékelni, amelyben az egyenlő bánásmód elvének megsértésére hivatkoztak. A Bíróság ugyanis kimondta, hogy az eltérő helyzeteket jellemző tényezőket, és így e helyzetek hasonló jellegét főként a szóban forgó különbségtételt létrehozó közösségi aktus tárgyának és céljának fényében kell meghatározni és értékelni. Ezen túlmenően tekintetbe kell venni azon szabályozási terület elveit és céljait, amely alá a szóban forgó aktus tartozik (lásd ebben az értelemben analógia útján a fenti 64. pontban hivatkozott Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ügyben hozott ítélet 26. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 170 Amint a fenti 150. pontban a Törvényszék arra rámutatott, a 318/2007 rendelet (9) preambulumbekzdéséből következik, hogy a vadon élő madarak Unióba irányuló behozatalának kizárását az e madarak által okozott fertőzés kockázatával indokolták.
- 171 Ezért azt kell értékelni, hogy a kockázatok megelőzése szempontjából a vadon élő madarak különböznek-e a baromfiktól, a versenygalamboktól, a kedvtelésből tartott állatoktól, valamint az állatkerteknek, cirkuszoknak, vidámparkoknak vagy kísérleti célra szánt madaraktól.
- 172 E tekintetben előzetesen ki kell emelni, hogy azon tényekre tekintettel, amelyekkel a Bizottság a 318/2007 rendelet elfogadásának időpontjában rendelkezett (lásd a fenti 150–157., 161. és 162. pontot), főszabály szerint tartózkodhatott a vadon élő madarak mint kategória behozatalának engedélyezésétől. Önmagában az, hogy a vadon élő madarak által jelentett kockázattal megegyező mértékű kockázat adott esetben igazolhatta más madárkategóriáknak ugyanazon rendelet hatálya alóli kizárását is, önmagában nem alkalmas a vadon élő madarakkal szembeni egyenlőtlen bánásmód megalapozásához, mivel az egyenlő bánásmód elve értelmében, amelyet összhangba kell hozni a jogszerűség elvével, előnyszerzés végett senki sem hivatkozhat valamely harmadik személy javára elkövetett jogellenes magatartásra (lásd ebben az értelemben a Törvényszék T-120/04. sz., Peróxidos Orgánicos kontra Bizottság ügyben 2006. november 16-án hozott ítéletének [EBHT 2006., II-4441. o.] 77. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

- 173 Először is, a vadon élő madarak és a baromfi közötti különbségtételt illetően meg kell jegyezni, hogy az EFSA második véleménye rámutatott arra, hogy a baromfikkal összehasonlítva a vadon élő madaraknál a természetes környezetükben kevésbé ismert a fertőző és a ragályos betegségek előfordulása. A fertőző és a ragályos betegségek előfordulásával kapcsolatos ezen ismeretek közötti különbség azt jelenti, hogy a kockázatértékelés terén a baromfik nincsenek a vadon élő madarakkal hasonló helyzetben.
- 174 Másodsorban, ami a vadon élő madarak és versenygalambok közötti különbségtételt illeti, meg kell jegyezni, hogy a 318/2007 rendelet 2. cikkének f) pontja kizárja hatálya alól a „versenygalambok[at], melyek olyan szomszédos harmadik országból érkeznek a[z Unió] területére, ahol szokásos élőhelyük található, és közvetlenül ezt követően azzal a céllal engedik őket szabadon, hogy visszarepüljenek az említett harmadik országba.”
- 175 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EFSA első véleménye rámutatott arra, hogy kísérlettel alátámasztott bizonyítékokkal igazolták, hogy a galambokat nagyon nehéz madárinfluenza-vírral megfertőzni, azonban elegendő bizonyíték van arra, hogy nem zárható ki annak lehetősége, hogy a galambok kockázatot jelentenek a madárinfluenza-vírus bekerülésében. Az EFSA ugyanebben a véleményben kifejtette, hogy úgy tűnik, a galambok nem játszanak jelentős szerepet a madárinfluenza terjedésében.
- 176 Márpedig a jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a felperesek egyetlen olyan kísérlettel alátámasztott bizonyítékra sem hivatkoznak, miszerint a vadon élő madarak a galambokhoz hasonlóan nagyon nehezen fertőződhetnek meg. Ezért a galambok madárinfluenza-vírral való megfertőződésének e nagy nehézsége megkülönbözteti ez utóbbiakat a vadon élő madaraktól a hivatkozott kockázatok megelőzésére irányuló cél tekintetében. Ennélfogva az egyenlő bánásmód elvének megsértésére alapított kifogás nem fogadható el e tekintetben.
- 177 Ezenkívül, még ha el is kellene ismerni, hogy a vadon élő madarak nem jelentenek nagyobb kockázatot, mint a galambok, mivel az EFSA szerint nem a legnagyobb számban behozott madarak játsszák a fő szerepet a madárinfluenza-járvány terjedésében, meg kell állapítani, hogy az ebből eredő esetleges egyenlőtlen bánásmódot mindössze az okozza, hogy a 318/2007 rendelet 2. cikkének f) pontja kizárja az említett rendelet hatálya alól a versenygalambokat. Márpedig feltételezve akár, hogy e kizárás a szóban forgó rendelkezésben említett indokok miatt jogellenes, e jogellenesség nem alapozhatja meg az egyenlő bánásmód elvének megsértését a vadon élő madarak tekintetében, sem pedig az említett elv kellően súlyos megsértését, amely igazolná a felperesek kárainak megtérítését (lásd a fenti 172. pontot).
- 178 Harmadsorban a vadon élő madarak és a kedvtelésből tartott madarak közötti különbségtételt illetően a Bizottság helytállóan mutatott rá, hogy ez utóbbiak a tulajdonosaik közelében élnek. Márpedig e közelség nem zárja ki, hogy az említett madarak madárinfluenza-vírral legyenek fertőzöttek. A Bizottság azon állítása ugyanis, miszerint ezek a madarak általában zárt épületekben élnek, nincsen alátámasztva, és a felperesek állításának megfelelően úgy tekinthető, hogy néhány országban a kedvtelésből tartott madarak kint élnek. Annak kockázatát, hogy a kedvtelésből tartott madarak is madárinfluenza-vírral fertőzöttek, egyébként elismerte a Bizottság, mivel különleges védintézkedéseket hozott e madarakra vonatkozóan azt követően, hogy HPAI-t mutattak ki az essexi karanténállomáson karanténba helyezett, behozott madaraknál (lásd a fenti 92. pontot).
- 179 Márpedig a kedvtelésből tartott madarak különböznek a vadon élő madaraktól, mivel kedvtelésből tartott állatok, és mivel ezért általában különleges figyelemben részesülnek ily módon a tulajdonosuk részéről, aminek a következménye a fokozott állat-egészségügyi felülvizsgálatuk.
- 180 A kedvtelésből tartott madarak tulajdonosai által gyakorolt e fokozott felülvizsgálat nem teszi lehetővé a Bizottság számára, hogy úgy ítélje meg, hogy az e madaraktól eredő kockázat kevésbé jelentős, mint a vadon élő madaraktól eredő kockázat. Az EFSA második véleményéből ugyanis kiderül, hogy sok

behozott madárnál a klinikai tünetek nem jelzik megbízhatóan a madárinfluenza-vírussal való fertőzést. Ezenkívül a Bizottság egyetlen olyan érvet sem hozott fel, amely alapján ki lehetne zárni, hogy a madarak tünetmentes formában is fertőöztek (lásd a fenti 158. pontot).

- 181 Mindazonáltal az ebből eredő egyenlőtlen bánásmód kizárólag a 92/65 irányelv 1. cikkének harmadik bekezdésében szereplő kedvtelésből tartott madarakra alkalmazandó különös szabályozásnak tudható be, és nem érintheti a 318/2007 rendelet jogszerűségét, amennyiben az nem engedélyezi a vadon élő madarak behozatalát. Az egyenlő bánásmód elvének kellően súlyos megsértése tehát nem megalapozott a felperesek kárai megtérítésének igazolásához (lásd a fenti 172. pontot).
- 182 Negyedsorban, ami egyfelől a vadon élő madarak, másfelől pedig az állatkerteknek, cirkuszoknak, vidámparkoknak vagy kísérleti célra szánt madarak közötti különbségtételt illeti, a Bizottság azon körülményre hivatkozik, hogy ez utóbbiak kereskedelmi forgalma egyre inkább elkülönült. Ezenkívül a 92/65 irányelv C. mellékletével összhangban értelmezett ugyanezen irányelv 13. cikkére hivatkozik, amely meghatározza a szervezetek, intézmények vagy központok hatósági engedélyezéséhez szükséges feltételeket.
- 183 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a Bizottság által felhozott indokok alapján nem érthető, hogy miért kellett különösen a madárinfluenza által okozott kockázatra tekintettel a vadon élő madarak összes behozatalát megtiltani, noha az állatkerteknek, cirkuszoknak, vidámparkoknak vagy kísérleti célra szánt madarak behozatala bizonyos állat-egészségügyi szabályok tiszteletben tartása mellett engedélyezett. Különösen a Bizottság azon homályos állítása alapján, hogy a madarak kereskedelmi forgalma egyre inkább elkülönült, nem érthető, hogyan korlátozza ezen elkülönülés a szóban forgó kockázatot. Egyébként a Bizottság nem fejt ki, hogy milyen alapon tekintette úgy, hogy az állatkerteknek, cirkuszoknak, vidámparkoknak vagy kísérleti célra szánt madarak mindenképpen egy, a 92/65 irányelv 13. cikkében szereplő, hatósági engedéllyel rendelkező szervezettől, intézménytől vagy központtól származnak, sem pedig azt, hogy miért nem lehetséges a vadon élő madarak behozatalát bizonyos állat-egészségügyi intézkedésektől függővé tenni. Végül egyetlen tényező alapján sem lehet kizárni, hogy az állatkerteknek, cirkuszoknak, vidámparkoknak vagy kísérleti célra szánt madarak tünetmentes formában fertőöztek lehetnek.
- 184 Mindazonáltal az ebből eredő esetleges egyenlőtlen bánásmódot kizárólag az eredményezi, hogy a 318/2007 rendelet 2. cikkének d) pontja kizárja a hatálya alól az állatkerteknek, cirkuszoknak, vidámparkoknak vagy kísérleti célra szánt madarakat. Márpedig feltételezve, hogy az említett madaraknak ugyanezen rendelet hatálya alól, önmagukban történő kizárása a fentiekben kifejtett indokok miatt jogellenes, a jogellenesség nem alapoZHATJA meg az egyenlő bánásmód elvének a vadon élő madarak tekintetében való megsértését, és még kevésbé az említett elv olyan kellően súlyos megsértését, amely igazolná a felperesek kárainak megtérítését (lásd a fenti 172. pontot).
- 185 Ötödsorban, a vadon élő madarak és a fogságban született madarak közötti különbségtételt illetően emlékeztetni kell arra, hogy a fenti 160–163. pontban kifejtett indokok alapján a kockázat és a potenciális kockázat megelőzésére szolgáló megelőző intézkedések szempontjából objektív különbség áll fenn a fogságban született madarak és a vadon élő madarak között. Ezért el kell utasítani az egyenlő bánásmód elvének megsértésére alapított kifogást, amennyiben az a különbségtételen alapul.

A tulajdonhoz való jog és a gazdasági tevékenység gyakorlásához fűződő szabadság állítólagosan kellően súlyos megsértéséről

- 186 A felperesek azt állítják, hogy a vadon élő madarak behozatalának a 318/2007 rendeletben kimondott tilalma azzal a hatással jár, hogy megfosztja a felpereseket az Alapjogi Charta 16., illetve 17. cikkében kimondott, a gazdasági tevékenység gyakorlásához fűződő szabadságot, illetve a tulajdonhoz való jogot tartalmuktól és lényegüktől.

187 A Bizottság vitatja a felperesek érvelését.

188 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a vállalkozás szabadsága és a tulajdonhoz való jog az Alapjogi Charta 16., illetve 17. cikkében foglalt alapjog. Mindazonáltal ezek a jogok nem tekinthetők korlátlan jogosultságnak, hanem a társadalmi szerepükre tekintettel kell figyelembe venni őket. Következésképpen korlátozható a tulajdonhoz, illetve a gazdasági tevékenység szabad gyakorlásához való jog, feltéve hogy e korlátozások valóban megfelelnek az Unió által követett közérdekű célkitűzéseknek, és nem jelentenek a kitűzött célhoz képest aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást, amely az így biztosított jogok lényegét sértené (lásd ebben az értelemben a fenti 61. pontban hivatkozott Arcelor kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 153. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

189 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a felperesek nem indokolták pontosan, hogy a vadon élő madarak behozatalának a 318/2007 rendelet szerinti tilalma miért sérti a tulajdonhoz való jogukat és a gazdasági tevékenység gyakorlásához fűződő szabadságukat.

190 Az előzőektől függetlenül a fenti 150–164. pontban a 318/2007 rendelet alapján elfogadott intézkedések arányosságára vonatkozóan kifejtett értékelésből következik, hogy az említett intézkedések jogszerű közérdekű célt követnek, vagyis az emberi egészség és az állatok egészségének védelmét a madárinfluenza-vírus terjedésének kockázatával szemben, és hogy e tekintetben nem nyilvánvalóan aránytalanok. Ennélfogva nem tekinthető aránytalan és megengedhetetlen beavatkozásnak, amely sértené a felperesek tulajdonhoz és a gazdasági tevékenység szabad gyakorlásához való jogainak lényegét. E tekintetben rá kell arra mutatni, hogy mivel az említett rendelet továbbra is engedélyezi a fogságban tenyésztett madarak behozatalát, az ilyen madarak behozatalára irányuló gazdasági tevékenység továbbra is lehetséges.

191 Következésképpen el kell utasítani a felperesek azon érvét, miszerint a 318/2007 rendelet elfogadása a tulajdonhoz való joguk vagy a gazdasági tevékenység gyakorlásához fűződő szabadságuk kellően súlyos megsértését eredményezte.

#### Közbenső következtetés

192 Az előzőekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a felperesek által hivatkozott kifogásokra tekintettel a Bizottság a 318/2007 rendelet elfogadásakor nem sértett meg kellően súlyosan a magánszemélyek védelmére irányuló jogszabályt, ami megalapozhatná az Unió felelősségét.

#### 2. A jogellenes magatartásra vonatkozó következtetésekről

193 Az előző megfontolások összességére tekintettel meg kell állapítani, hogy a Bizottság a 2005/760 határozat, valamint az ezen első határozatot meghosszabbító határozatok elfogadásával több olyan jogsértést is elkövetett, amely megalapozza az Unió azon károk megtérítésért fennálló felelősségét, amelyek a felpereseket a vadon élő madaraknak az OIE regionális bizottságaihoz tartozó harmadik országokból történő behozatalának felfüggesztése következtében a 2005/760 határozat hatálybalépését követően érték.

#### C – A jogszerű cselekményért fennálló felelősségről

194 Harmadlagosan a felperesek az Unió jogszerű cselekményéért fennálló felelősség címén kérik a káraik megtérítését, figyelemmel arra, hogy a 318/2007 rendelet hatálybalépése óta nem gyakorolhatják az alapjogaikat. A felperesek említett jogok gyakorlásának lehetőségétől való végleges és megfélelő kártalanítás nélküli megfosztása az Unió objektív felelősségét eredményezi.

- 195 E tekintetben a Bíróság megállapította, hogy az uniós jog jelenlegi állapotában nem létezik az Unió normatív hatáskörbe tartozó tevékenységeinek általa történő jogszerű gyakorlásáért fennálló, uniós szerződésen kívüli felelősségi rendszer (a Bíróság C-120/06. P. és C-121/06. P. sz., FIAMM és társai kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben 2008. szeptember 9-én hozott ítéletének [EBHT 2008., I-6513. o.] 176. és 179. pontja). A Bíróság arra is rámutatott, hogy az Unió objektív felelősségének elismerése három feltétel együttes fennállását követeli meg, vagyis a kár tényleges bekövetkezését, a kár és a szóban forgó aktus közötti okozati összefüggés fennállását, valamint a kár rendkívüli és különleges jellegét (a fent hivatkozott ítélet FIAMM és társai kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 169. pontja).
- 196 Márpedig a jelen ügyben – az Unió jogszerű cselekményért fennálló szerződésen kívüli felelősségi rendszere jelenlegi hiányán kívül – elegendő azt megállapítani, hogy a felperesek nem fejtik ki beadványaikban azon indokokat, amelyek alapján az őket állítólagosan ért kár a pontos összegétől függetlenül rendkívüli és különleges lenne, mivel a tényleges és biztos kárra való hivatkozás nem elegendő e tekintetben.
- 197 Következésképpen el kell utasítani a felperesek által harmadlagosan felhozott, a jogszerű cselekményért fennálló felelősségre alapított kifogást.

*D – A megtámadott jogi aktusok által okozott kár ténylegességéről és terjedelméről*

- 198 Az elszenvedett kár ténylegességét és terjedelmét illetően a felperesek fenntartották annak jogát, hogy egy későbbi időpontban határozzák meg pontosabban az említett kár összegét és további bizonyítékokat szolgáltatassanak annak alátámasztására. Ehhez hasonlóan a Bizottság fenntartotta annak jogát, hogy a későbbiekben nyilatkozzon részletesebben a felperesek által hivatkozott kárról, valamint az e kár és az állítólagosan jogellenes magatartása közötti okozati összefüggésről.
- 199 Egyébként – noha a felperesek kereset mellékletében néhány bizonyítékot előterjesztettek, köztük különböző, a vadon élő madaraknak az OIE tagországaiból való 2005-ös behozatalára vonatkozó engedélyeket, amelyek kétségtelenül bizonyítják az említett kár tényleges és biztos jellegét – a Törvényszék az eljárás jelen szakaszában nem tud határozni a szolgáltatott adatok relevanciájáról és pontosságáról, és ezért az Unió által az egyes felpereseknek fizetendő kártérítési összegekről. Mivel a kár értékelésének kérdése még nem rendezhető, a pergazdaságosságra irányuló megfontolások miatt először az Unió felelősségét kell egy közbenső ítéletben megállapítani. A Bizottság által elkövetett jogsértésekből eredő kártérítési összegek – akár a felek közös megegyezéssel, akár ilyen egyezség hiányában Törvényszék által történő – meghatározását a Törvényszék egy későbbi időpontra fenntartja (lásd ebben az értelemben analógia útján a Bíróság 64/76., 113/76., 167/78., 239/78., 27/79., 28/79. és 45/79. sz., Dumortier és társai kontra Tanács egyesített ügyekben 1979. október 4-én hozott ítéletének [EBHT 1979., 3091. o.] 23. pontját, valamint a Törvényszék T-344/00. és T-345/00. sz., CEVA és Pharmacia Entreprises kontra Bizottság egyesített ügyekben 2003. február 26-án hozott ítéletének [EBHT 2003., II-229. o.] 108. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 200 A megállapított jogellenes magatartás és az állítólagos kár közötti okozati összefüggésre vonatkozó feltételt illetően rá kell arra mutatni, hogy kizárólag a 2005/760 határozattal és az ezt követő meghosszabbító határozatokkal közvetlenül okozott károk téríthetők meg, amennyiben azok megakadályozták a vadon élő madarak olyan harmadik országból vagy olyan harmadik országok bizonyos területeiről származó behozatalát, amelyek tekintetében a Bizottság nem vizsgálta és nem bizonyította kellőképpen ebben az időszakban, hogy a madárinfluenza terjedése szempontjából kockázatot jelentenek (lásd a fenti 84–133. pontot).
- 201 Ennélfogva a Törvényszék későbbi határozatára figyelemmel fel kell hívni a feleket, hogy az előző megfontolások fényében jussanak egyezsége ezen összegekről, és három hónapon belül közöljék vele a közös megegyezéssel megállapított kártérítési összegeket, vagy ilyen megegyezés hiányában saját

számszerűsített kereseti kérelmeiket (lásd ebben az értelemben analógia útján a Bíróság C-104/89. és C-37/90. sz., Mulder és társai kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben 1992. május 19-én hozott ítéletének [EBHT 1992., I-3061. o.] 37. és 38. pontját).

## A költségekről

202 A Törvényszék a költségekről jelenleg nem határoz.

A fenti indokok alapján

### A TÖRVÉNYSZÉK (első tanács)

közbenső jelleggel a következőképpen határozott:

- 1) Az Európai Unió köteles megtéríteni elsőként az egyes harmadik országokban előforduló magas patogenitású madárinfluenzával kapcsolatban a fogságban élő madarak behozatalára vonatkozó egyes védekezési intézkedésekről szóló 2005. október 27-i 2005/760/EK határozat, másodsorban a baromfin kívüli egyéb madarak madárinfluenzája elleni küzdelemmel kapcsolatos 2005/759/EK és 2005/760 határozat módosításáról szóló, 2005. november 30-i 2005/862/EK határozat, harmadsorban a 2005/759/EK és 2005/760 határozatnak az alkalmazási időszaka meghosszabbítása tekintetében történő módosításáról szóló, 2006. január 31-i 2006/79/EK határozat, negyedsorban 2005/710/EK, 2005/734/EK, 2005/758/EK, 2005/759/EK, 2005/760, 2006/247/EK és 2006/265/EK határozatnak a magas patogenitású madárinfluenzával kapcsolatos egyes védekezési intézkedések tekintetében történő módosításáról szóló, 2006. június 7-i 2006/405/EK határozat, ötödsorban a magas patogenitású madárinfluenzával kapcsolatos egyes védekezési intézkedések és bizonyos élő madarak Közösségbe való behozatala tekintetében a 2005/759/EK és 2005/760 határozatok módosításáról szóló, 2006. július 25-i 2006/522/EK határozat, hatodszorban a 2005/760 határozatnak a magas patogenitású madárinfluenzára vonatkozó egyes védekezési intézkedéseknek és a baromfin kívüli egyéb madárfajok Közösségbe irányuló behozatalának tekintetében történő módosításáról szóló, 2006. december 22-i 2007/21/EK határozat, és hetedsorban a 2005/760 határozat módosításáról szóló, 2007. március 23-i 2007/183/EK határozat Európai Bizottság általi elfogadása és végrehajtása következtében az Animal Trading Company (ATC) BV-t, az Avicentra NV-t, a Borgstein birds and Zoofood Trading voft, a Bird Trading Company Van der Stappen BV-t, a New Little Bird's Srl-t, a Vogelhuis Kloeget és Giovanni Pistonét ért kárt.
- 2) A Törvényszék a keresetet ezt meghaladó részében elutasítja.
- 3) A felek az ítélet kihirdetésének időpontjától számított három hónapon belül közlik a Törvényszékkel a kártérítés közös megegyezéssel megállapított, számszerűsített összegét.
- 4) Megegyezés hiányában a felek ugyanezen határidőn belül közlik a Törvényszékkel a számszerűsített kereseti kérelmeiket.
- 5) A Törvényszék a költségekről jelenleg nem határoz.

Azizi

Frimodt Nielsen

Kancheva

Kihirdetve Luxembourgban, a 2013. szeptember 16-i nyilvános ülésen.

Aláírások

## Tartalomjegyzék

|                                                                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A jogvita előzményei.....                                                                                                                                                                                         | 2  |
| A – A felperesek bemutatása .....                                                                                                                                                                                 | 2  |
| B – A 91/496 és 92/65 irányelvről .....                                                                                                                                                                           | 2  |
| C – A 2000/666 határozatról .....                                                                                                                                                                                 | 3  |
| D – Az EFSA első véleményéről .....                                                                                                                                                                               | 3  |
| E – A 2005/760 határozatról .....                                                                                                                                                                                 | 4  |
| F – A National Emergency Epidemiology Group (Egyesült Királyság) jelentéséről .....                                                                                                                               | 5  |
| G – Az első négy meghosszabbító határozatról .....                                                                                                                                                                | 5  |
| H – Az EFSA második véleményéről .....                                                                                                                                                                            | 7  |
| I – A két utolsó meghosszabbító határozatról.....                                                                                                                                                                 | 8  |
| J – A 318/2007 rendeletről .....                                                                                                                                                                                  | 9  |
| Eljárás és a felek kérelmei .....                                                                                                                                                                                 | 11 |
| Indokolás .....                                                                                                                                                                                                   | 11 |
| A – Az Unió szerződésen kívüli felelőssége fennállásának feltételeiről .....                                                                                                                                      | 11 |
| B – A jogellenes magatartás fennállásáról .....                                                                                                                                                                   | 13 |
| 1. A Bizottság jogkörének hiányáról, vagy a megtámadott jogi aktusok alapjául szolgáló jogalapokban a mérlegelési jogkörére vonatkozóan előírt korlátok Bizottság általi nyilvánvaló és súlyos túllépéséről ..... | 14 |
| a) A 2005/760 határozat jogszerűségéről .....                                                                                                                                                                     | 14 |
| Az első, a 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében a Bizottság mérlegelési jogkörére vonatkozóan előírt korlátok nyilvánvaló és súlyos túllépéséről és a gondossági kötelezettsége megsértéséről .....      | 14 |
| – Az első jogalap terjedelméről .....                                                                                                                                                                             | 14 |
| – A 91/496 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése szerinti széles mérlegelési jogkör fennállásáról .....                                                                                                             | 14 |
| – A gondossági kötelezettség tiszteletben tartásáról .....                                                                                                                                                        | 16 |
| A második, a Bizottság által gyakorolt mérlegelési jogkör korlátainak az arányosság elve súlyos megsértése miatti túllépésére alapított jogalapról .....                                                          | 19 |
| b) A meghosszabbító határozatok jogszerűségéről.....                                                                                                                                                              | 21 |

|                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A felek érveinek összefoglalása .....                                                                                             | 21 |
| A 2005/862 határozat jogszerűségéről .....                                                                                        | 22 |
| A 2006/79 határozat jogszerűségéről .....                                                                                         | 23 |
| A 2006/405 határozat jogszerűségéről .....                                                                                        | 24 |
| A 2006/522 határozat jogszerűségéről .....                                                                                        | 24 |
| A 2007/21 határozat jogszerűségéről .....                                                                                         | 24 |
| A 2007/183 határozat jogszerűségéről .....                                                                                        | 25 |
| c) A 318/2007 rendelet jogszerűségéről .....                                                                                      | 26 |
| A 318/2007 rendelet megtámadásának terjedelméről .....                                                                            | 26 |
| A 318/2007 rendelet elégséges jogalapjának létéről .....                                                                          | 26 |
| Az arányosság elvének állítólagosan súlyos megsértéséről .....                                                                    | 28 |
| Az egyenlő bánásmód elvének állítólagosan kellően súlyos megsértéséről .....                                                      | 31 |
| A tulajdonhoz való jog és a gazdasági tevékenység gyakorlásához fűződő szabadság állítólagosan kellően súlyos megsértéséről ..... | 33 |
| Közbenső következtetés .....                                                                                                      | 34 |
| 2. A jogellenes magatartásra vonatkozó következtetésekről .....                                                                   | 34 |
| C – A jogszerű cselekményért fennálló felelősségről .....                                                                         | 34 |
| D – A megtámadott jogi aktusok által okozott kár ténylegességéről és terjedelméről .....                                          | 35 |
| A költségekről .....                                                                                                              | 36 |