



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Achtste kamer)

17 maart 2016*

„Niet-contractuele aansprakelijkheid — Veterinairrechtelijke voorschriften — Bestrijding van aviaire influenza — Verbod om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Unie — Verordening (EG) nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening (EU) nr. 139/2013 — Voldoende gekwalificeerde schending van rechtsregels die particulieren rechten toekennen — Kennelijke en ernstige overschrijding van de grenzen van de beoordelingsvrijheid — Evenredigheid — Zorgvuldigheidsplicht — Artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest van de grondrechten”

In zaak T-817/14,

Zoofachhandel Züpke GmbH, gevestigd te Wesel (Duitsland),

Zoohaus Bürstadt, Helmut Offenloch GmbH & Co. KG, gevestigd te Bürstadt (Duitsland),

Zoofachgeschäft – Vogelgroßhandel Import-Export Heinz Marche, gevestigd te Heinsberg (Duitsland),

Rita Bürgel, wonende te Uthleben (Duitsland),

Norbert Kass, wonende te Altenbeken (Duitsland),

vertegenwoordigd door C. Correll, advocaat,

verzoekers,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Eggers en H. Kranenborg als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een beroep tot vergoeding van de schade die verzoekers sinds 1 januari 2010 stellen te hebben geleden ten gevolge van de vaststelling van een verbod om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Europese Unie, dat eerst was opgenomen in verordening (EG) nr. 318/2007 van de Commissie van 23 maart 2007 tot vaststelling van de veterinaire voorschriften voor de invoer van bepaalde vogels in de Gemeenschap en de desbetreffende quarantainevoorschriften (PB L 84, blz. 7), en vervolgens in uitvoeringsverordening (EU) nr. 139/2013 van de Commissie van 7 januari 2013 tot vaststelling van de veterinaire voorschriften voor de invoer van bepaalde vogels in de Unie en de desbetreffende quarantainevoorschriften (PB L 47, blz. 1),

wijst

* Procestaal: Duits.

HET GERECHT (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: D. Gratsias, president, M. Kancheva (rapporteur) en C. Wetter, rechters,

griffier: E. Coulon,

gezien de stukken,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

Verzoekers

- 1 Verzoekers, Zoofachhandel Züpke GmbH, Zoohaus Bürstadt, Helmut Ofenloch GmbH & Co. KG, Zoofachgeschäft – Vogelgroßhandel Import-Export Heinz Marche, Rita Bürgel en Norbert Kass, zijn in Duitsland gevestigde of wonende dierenhandelaars die zich met name bezighouden of -hielden met de invoer in de Europese Unie van in het wild gevangen vogels die moeten dienen als siervogels voor volières, zoals papegaaien.

Richtlijnen 91/496/EEG en 92/65/EEG

- 2 Op 15 juli 1991 heeft de Raad van de Europese Gemeenschappen, op grondslag van artikel 37 EG inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid, richtlijn 91/496/EEG tot vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor dieren uit derde landen die in de Gemeenschap worden binnengebracht en tot wijziging van de richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG en 90/675/EEG (PB L 268, blz. 56) vastgesteld. Artikel 10, lid 3, van richtlijn 91/496 verwijst met betrekking tot de algemene voorwaarden voor de erkenning van quarantainestations naar bijlage B.
- 3 Op 13 juli 1992 heeft de Raad richtlijn 92/65/EEG tot vaststelling van de veterinairerechtelijke voorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Gemeenschap van dieren, sperma, eicellen en embryo's waarvoor ten aanzien van de veterinairerechtelijke voorschriften geen specifieke communautaire regelgeving als bedoeld in bijlage A, onder I, van richtlijn 90/425/EEG geldt (PB L 268, blz. 54) vastgesteld. Richtlijn 92/65 stelt bijzondere eisen aan het land en de exploitant van oorsprong, bevat voorschriften voor de diergezondheidscertificaten waarvan de geïmporteerde dieren vergezeld moeten gaan en bepaalt welke onderzoeken de dieren moeten ondergaan. Artikel 17, leden 2 en 3, van die richtlijn bepaalt onder meer, in wezen, dat alleen dieren die afkomstig zijn uit een derde land dat voorkomt op een lijst van derde landen of delen van derde landen die garanties kunnen bieden die gelijkwaardig zijn aan de vereisten die gelden voor het handelsverkeer binnen de Unie, in de Unie mogen worden ingevoerd en dat specifieke veterinairerechtelijke voorschriften, met name ter bescherming van de Unie tegen bepaalde exotische ziekten, kunnen worden vastgesteld.

EFSA-advies van 2005

- 4 Op 14 en 15 september 2005 heeft de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) naar aanleiding van een uit 2004 daterend verzoek van de Commissie van de Europese Gemeenschappen een wetenschappelijk advies uitgebracht over diergezondheids- en dierenwelzijnsaspecten van aviaire

influenza [*The EFSA Journal* (2005) 266, blz. 1-21] (hierna: „EFSA-advies van 2005”). Gelet op het haar verleende mandaat heeft de EFSA zich in dat advies enkel uitgesproken over het risico dat pluimvee in de Unie met aviaire influenza, of vogelgriep, zou worden besmet.

- 5 Als inleiding heeft de EFSA in haar advies van 2005 in herinnering gebracht dat aviaire influenza bij pluimvee in twee verschillende klinische vormen voorkomt: hoogpathogene aviaire influenza (hierna: „HPAI”) en laagpathogene aviaire influenza (hierna: „LPAI”). HPAI wordt veroorzaakt door virussen van de H5- en H7-subtypen die bepaalde moleculaire kenmerken vertonen die een systemische infectie kunnen veroorzaken en die niet bij LPAI voorkomen. Het H5N1-virus is één van deze subtypen van virussen die HPAI veroorzaken.
- 6 De EFSA heeft er tevens op gewezen dat ten gevolge van een ongewone endemische situatie van het H5N1-virus bij pluimvee in bepaalde Aziatische landen, dit virus de populatie van de wilde vogels, zowel standvogels als trekvogels, had geïnfecteerd, kort voor de vaststelling van haar advies. Deze volgens haar ongekende epidemiologische situatie kon tot een pandemisch virus bij de mens leiden en niet te voorziene consequenties hebben. Zij was echter van mening dat een evaluatie van de situatie en een voorspelling van de toekomstige ontwikkelingen, gelet op het gebrek aan kennis over HPAI-besmettingen bij wilde vogels, niet met voldoende wetenschappelijke gegevens konden worden onderbouwd.
- 7 Aangaande het risico dat kooivogels zoals met name siervogels en gezelschapsvogels inhouden voor het pluimvee in de Unie, was de EFSA van mening dat deze vogels konden worden besmet met virussen die aviaire influenza veroorzaken, waaronder die van het H5- en het H7-subtype, en dat zij deze virussen dus in de Unie zouden kunnen binnenbrengen indien zij worden ingevoerd.

Beschikking 2005/760/EG en de verlenging van de vastgestelde maatregelen

- 8 Op 27 oktober 2005 heeft de Commissie beschikking 2005/760/EG tot vaststelling van bepaalde beschermende maatregelen voor de invoer van in gevangenschap gehouden vogels in verband met HPAI in bepaalde derde landen (PB L 285, blz. 60) vastgesteld, waarbij de invoer in de Unie van andere levende vogels dan pluimvee werd opgeschort. Die maatregelen moesten tot en met 30 november 2005 worden toegepast.
- 9 De bij beschikking 2005/760 vastgestelde maatregelen zijn bij verscheidene beschikkingen van de Commissie gewijzigd en tot en met 30 juni 2007 verlengd; de laatste verlenging was voorzien bij beschikking 2007/183/EG van 23 maart 2007 tot wijziging van beschikking 2005/760 (PB L 84, blz. 44).

EFSA-advies van 2006

- 10 Naar aanleiding van een verzoek van de Commissie van 25 april 2005 heeft de EFSA op 27 oktober 2006 een wetenschappelijk advies uitgebracht over de risico's die de invoer van andere wilde vogels dan pluimvee in de Unie inhoudt voor de gezondheid en het welzijn van dieren [*The EFSA Journal* (2006) 410, blz. 1-55] (hierna: „EFSA-advies van 2006”). Zij heeft daarin een aantal aanbevelingen geformuleerd voor de gezondheid en het welzijn van in het wild gevangen vogels en verschillende ziekteverwekkers voor vogels, waaronder aviaire influenza, onderzocht.
- 11 Wat de gezondheidsaspecten betreft, heeft de EFSA vastgesteld dat de waarschijnlijkheid dat ziekteverwekkers in de Unie waren binnengebracht doordat in het wild gevangen vogels uit quarantaine waren vrijgelaten, varieerde van „verwaarloosbaar” tot „erg hoog”. Volgens haar is de waarschijnlijkheid dat een in het wild gevangen vogel bij het verlaten van de quarantaine wordt besmet verschillend naargelang van de soort en hangt zij af van de waarschijnlijkheid van besmetting in preklinische stadia. Op grond van deze bevindingen heeft zij geadviseerd om zorgvuldig te

onderzoeken of de voortzetting van de invoer van in het wild gevangen vogels noodzakelijk is. Tevens heeft zij opgemerkt dat wilde vogels konden worden geïnfecteerd via een laterale overbrenging door andere besmette wilde vogels, een besmette omgeving of besmet pluimvee.

- 12 De EFSA heeft er bovendien op gewezen dat 95 % van de in de Unie ingevoerde vogels tot drie orden, die van de zangvogels (64 %), van de papegaaiachtigen (17 %) en van de hoendervogels (14 %), behoorden, dat in 2005 88 % van de ingevoerde wilde vogels uit Afrika en 78 % daarvan uit vijf Afrikaanse staten afkomstig waren en dat, in de regel, gevangen vogels minder duur waren dan in gevangenschap gefokte vogels.
- 13 Wat in het bijzonder aviaire influenza betreft, heeft de EFSA om te beginnen gesteld dat de op grotere schaal ingevoerde vogelsoorten, te weten zangvogels en papegaaiachtigen, geen grote rol speelden bij de epidemiologie van aviaire influenza. Bovendien hadden alle bij vogels aanwezige HPAI-virussen een beperkt zoönotisch potentieel. Zij meende echter dat, aangezien het genoom van het aviaire-influenzavirus of een deel daarvan in het verleden een aandeel had gehad in grote pandemieën en ten tijde van de opstelling van het advies een rol had gespeeld bij die van het H5N1-virus, een goed bewakingsprogramma kon voorkomen dat de aviaire-influenzavirussen via legaal ingevoerde vogels in de Unie zouden worden binnengebracht.
- 14 Voorts heeft zij opgemerkt dat virussen die HPAI veroorzaken, met name wat zang- en hoendervogels betreft, een erg korte incubatie- en ziekteperiode kenden en binnen enkele dagen tot een hoge sterfte leidden, terwijl de incubatieperiode bij eendachtigen veel langer kon zijn. Ook was zij van mening dat vogels die reeds bij de plaatsing in quarantaine dan wel tijdens de quarantaineperiode met aviaire influenza waren respectievelijk werden besmet, gelet op de korte incubatieperiode, reeds tijdens die quarantaineperiode klinische symptomen zouden vertonen. Zij heeft zich dan ook op het standpunt gesteld dat de waarschijnlijkheid dat een dergelijke vogel uit quarantaine zou worden vrijgelaten zonder te worden ontdekt, gering of zelfs verwaarloosbaar was. Zij heeft er echter op gewezen dat er een risico bestond dat subklinisch geïnfecteerde vogels zouden worden vrijgelaten.
- 15 Tot slot heeft de EFSA geadviseerd om zorgvuldig na te gaan of, gelet op het risico dat belangrijke ziekteverwekkers in de Unie konden worden binnengebracht, moest worden doorgegaan met de invoer van wilde vogels dan wel of het de voorkeur verdiende eieren in te voeren. Tevens moest het risico op insleep van besmettelijke ziektes volgens haar regelmatig worden beoordeeld om te kunnen vaststellen welke gebieden, landen en soorten een hoog risico liepen, aangezien die in de tijd varieerden.

Verordening (EG) nr. 318/2007

- 16 Op 23 maart 2007 heeft de Commissie verordening (EG) nr. 318/2007 tot vaststelling van de veterinairerechtelijke voorschriften voor de invoer van bepaalde vogels in de Gemeenschap en de desbetreffende quarantainevoorschriften (PB L 84, blz. 7) vastgesteld. Die verordening had als rechtsgrondslagen met name artikel 10, lid 3, tweede alinea, en lid 4, eerste alinea, van richtlijn 91/496, alsmede artikel 17, lid 2, onder b), en lid 3, en artikel 18, lid 1, eerste en vierde streepje, van richtlijn 92/65. Deze verordening trad volgens artikel 20 ervan in werking op 1 juli 2007.
- 17 De overwegingen 4, 5 en 8 tot en met 10 van verordening nr. 318/2007 luiden als volgt:
„(4) Om een inventaris op te maken van de door de invoer van in gevangenschap levende vogels veroorzaakte risico's heeft de [EFSA] op 13 april 2005 verzocht een wetenschappelijk advies uit te brengen over de risico's die worden veroorzaakt door de invoer van in het wild gevangen vogels en in gevangenschap gefokte vogels uit derde landen.

- (5) Ingevolge dat verzoek heeft het panel voor diergezondheid en dierenwelzijn van de EFSA tijdens zijn vergadering van 26 en 27 oktober 2006 een wetenschappelijk advies uitgebracht over de risico's voor de gezondheid en het welzijn van dieren in verband met de invoer van in het wild levende vogels, met uitzondering van pluimvee, in de [Unie]. In dat wetenschappelijk advies worden de mogelijke instrumenten en opties aangegeven die de eventueel vastgestelde risico's voor de diergezondheid in verband met de invoer van vogels, met uitzondering van pluimvee, kunnen beperken.

[...]

- (8) Een van de aanbevelingen van het wetenschappelijk advies van de EFSA heeft betrekking op de controles die worden uitgevoerd in de derde landen die vogels, met uitzondering van pluimvee, naar de [Unie] uitvoeren. Verbeteringen op de plaats van uitvoer zullen het meeste effect sorteren wat betreft de vermindering van de waarschijnlijkheid dat besmette dieren voor invoer in de [Unie] worden aangeboden. Daarom moeten de invoervoorschriften in deze verordening zodanig worden vastgesteld dat alleen invoer wordt toegestaan uit derde landen die dergelijke vogels naar de [Unie] mogen uitvoeren.
- (9) Een andere aanbeveling van de EFSA betreft de invoer van in het wild gevangen vogels. In het wetenschappelijk advies wordt het risico aangegeven dat wordt veroorzaakt door vogels die kunnen zijn besmet door de laterale verspreiding van de ziekte door andere in het wild levende besmette vogels uit het verontreinigde milieu of door het overbrengen van de ziekte door besmet pluimvee. Rekening houdend met de rol die in het wild levende trekvogels bij de verspreiding van aviaire influenza uit Azië naar Europa in 2005 en 2006 hebben gespeeld, is het dienstig om de invoer van vogels, met uitzondering van pluimvee, te beperken tot in gevangenschap gefokte vogels.
- (10) Het is zelden mogelijk met zekerheid een onderscheid te maken tussen in het wild gevangen vogels en in gevangenschap gefokte vogels. Er kunnen voor beide soorten vogels merkmethode worden toegepast zonder dat het mogelijk is om beide van elkaar te onderscheiden. Het is daarom dienstig de invoer van vogels, met uitzondering van pluimvee, te beperken tot vermeerderingsbedrijven die door de bevoegde autoriteit van het derde land van uitvoer zijn erkend, en om bepaalde minimumvoorschriften voor een dergelijke erkenning vast te stellen.”

18 Artikel 1 van verordening nr. 318/2007, met het opschrift „Onderwerp”, luidt als volgt:

„Bij deze verordening worden de veterinaire rechtelijke voorschriften voor de invoer van bepaalde vogels in de [Unie] uit de derde landen en delen daarvan, als bedoeld in bijlage I, en de quarantainevoorschriften voor deze invoer vastgesteld.”

19 Artikel 2 van verordening nr. 318/2007, „Toepassingsgebied”, bepaalt dat deze verordening van toepassing is op vogels, met uitzondering van, onder meer, pluimvee.

20 Artikel 4 van verordening nr. 318/2007, met het opschrift „Erkende vermeerderingsbedrijven”, bepaalt in wezen dat de invoer van vogels uit door de bevoegde autoriteit in het derde land van oorsprong erkende vermeerderingsbedrijven wordt toegestaan, mits die autoriteit de erkenningsvoorschriften van bijlage II bij die verordening in acht neemt en het erkenningsnummer aan de Commissie is meegedeeld.

21 In artikel 5 van verordening nr. 318/2007, „Invoervoorschriften”, zoals gewijzigd, is bepaald:

„De invoer van vogels wordt slechts toegestaan wanneer de vogels aan de volgende voorschriften voldoen:

- a) de vogels zijn in gevangenschap gefokte vogels [die in artikel 3, onder c), van deze verordening zijn omschreven als ‚vogels die niet in het wild zijn gevangen maar die in gevangenschap zijn geboren en gefokt uit ouderdieren die in gevangenschap hebben gepaard of waarvan op een andere wijze gameten zijn overgedragen’];
- b) de vogels moeten afkomstig zijn uit derde landen of delen daarvan, als bedoeld in bijlage I;
- b bis) de vogels zijn afkomstig van erkende vermeerderingsbedrijven die voldoen aan de voorschriften van artikel 4;
- c) de vogels werden 7 à 14 dagen vóór de verzending onderworpen aan een virusdetectietest in een laboratorium met negatieve resultaten voor virussen van aviaire influenza en de ziekte van Newcastle;
- d) de vogels zijn niet ingeënt tegen aviaire influenza;
- e) de vogels gaan vergezeld van een diergezondheidscertificaat overeenkomstig het model van bijlage III (hierna ‚het diergezondheidscertificaat’ genoemd);
- f) de vogels worden met een individueel identificatienummer geïdentificeerd [...]”.

22 Artikel 11, lid 1, van verordening nr. 318/2007, met als opschrift „Quarantainebepalingen”, bepaalt:

„De vogels worden gedurende minstens 30 dagen in een erkende quarantainevoorziening of een erkend quarantainestation in quarantaine gehouden (hierna ‚de quarantaine’ genoemd).”

23 In bijlage I bij verordening nr. 318/2007, met als opschrift „Lijst van derde landen die het diergezondheidscertificaat in bijlage III kunnen gebruiken”, is bepaald:

„Derde landen of delen daarvan, als opgenomen in de kolommen 1 en 3 van de tabel in deel 1 van bijlage I bij beschikking 2006/696/EG van de Commissie, waarbij kolom 4 van die tabel voorziet in een model van veterinair certificaat voor fok- of gebruikspluimvee met uitzondering van loopvogels (BPP).”

24 Beschikking 2006/696/EG van de Commissie van 28 augustus 2006 tot vaststelling van een lijst van derde landen waaruit pluimvee, broedeieren, eendagskuikens, vlees van pluimvee, loopvogels en vrij vederwild, eieren en eiproducten en van specifieke pathogenen vrije eieren (SPF-eieren) kunnen worden ingevoerd in en doorgevoerd door de Gemeenschap en van de toepasselijke voorschriften inzake veterinaire certificering, en tot wijziging van de beschikkingen 93/342/EEG, 2000/585/EG en 2003/812/EG (PB L 295, blz. 1), die is vermeld in bijlage I bij verordening nr. 318/2007, is ingetrokken bij en vervangen door verordening nr. 798/2008 van de Commissie van 8 augustus 2008 tot vaststelling van een lijst van derde landen, gebieden, zones of compartimenten waaruit pluimvee en pluimveeproducten mogen worden ingevoerd in en doorgevoerd door de Gemeenschap, en van de voorschriften inzake veterinaire certificering (PB L 226, blz. 1), welke meerdere keren is gewijzigd.

EFSA-advies van 2008

- 25 Op 7 mei 2008 heeft de EFSA, naar aanleiding van een verzoek van de Commissie daterend uit 2007, een advies uitgebracht over de diergezondheids- en dierenwelzijnsaspecten van aviaire influenza en het risico dat deze wordt binnengebracht in pluimveebedrijven in de Europese Unie [*The EFSA Journal* (2008) 715, blz. 1-161] (hierna: „EFSA-advies van 2008”). De Commissie had de EFSA belast met de taak om de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de eerdere adviezen van de EFSA te consolideren en om in het licht van nieuwe wetenschappelijke kennis het risico van overbrenging van aviaire influenza naar Europese pluimveebedrijven opnieuw te beoordelen. Rekening gehouden met de vaststelling van verordening nr. 318/2007, is het risico dat virussen die HPAI of LPAI veroorzaken, worden binnengebracht door de – voortaan verboden – invoer van in het wild gevangen vogels, niet specifiek opnieuw onderzocht.
- 26 Om te beginnen heeft de EFSA erop gewezen dat blijkens de analyses van de stammen in de lidstaten van de Unie alle sinds 2006 in pluimvee en in het wild levende vogels geconstateerde virussen nauw met elkaar verband hielden. Wat de pathogenese en de overbrenging betreft, meende zij dat het H5N1-virus nog steeds aanzienlijke sterfte kan veroorzaken binnen de populaties in het wild levende vogels en merkte zij op dat uit experimenteel onderzoek is gebleken dat enkele soorten besmet konden zijn zonder klinische verschijnselen te vertonen.
- 27 Wat vervolgens het risico van overbrenging van aviaire influenza door in het wild levende vogels betreft, heeft de EFSA in herinnering gebracht dat deze vogels betrokken waren bij die overbrenging door heel Azië, het Midden-Oosten, Europa en Afrika. Hoewel er sinds haar advies van 2006 relatief weinig soorten experimenteel zijn besmet, heeft zij evenwel opgemerkt dat meer soorten in het wild levende vogels bij deze overbrenging betrokken waren dan voordien werd gedacht, met name door de verspreiding van besmette uitwerpselen, hetzij vóór de symptomen, hetzij zelfs zonder symptomen. Gelet op het aantal gevallen van besmetting van in het wild levende vogels met het H5N1-virus tussen 2006 en 2008, bleek het risico van overbrenging van de HPAI door in het wild levende vogels eerder een „regelmatige” gebeurtenis dan een zeer zeldzame of een zeer frequente gebeurtenis. De constante aanwezigheid sinds 2006 van dat virus binnen de populatie van in het wild levende vogels kon niet worden uitgesloten daar het virus op een niet-waarneembaar niveau kon rondwaren. Volgens de EFSA bestond er dus een „voortdurend” risico van besmetting van Europees pluimvee door besmette in het wild levende vogels.
- 28 Wat ten slotte het risico van overbrenging van de aviaire influenza door de invoer van in het wild levende vogels uit derde landen, heeft de EFSA het volgende geconstateerd:
- „In het wild gevangen vogels vormen een risico van overbrenging van HPAI. De invoer- en quarantainevoorschriften voor gevangen vogels zijn herzien en aangescherpt, en zijn thans beperkt tot in gevangenschap gefokte vogels afkomstig uit erkende vermeerderingsbedrijven van een beperkte lijst van landen. Bijgevolg vormt alleen illegale invoer een risico.”

Uitvoeringsverordening (EU) nr. 139/2013

- 29 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 139/2013 van de Commissie van 7 januari 2013 tot vaststelling van de veterinairerechtelijke voorschriften voor de invoer van bepaalde vogels in de Unie en de desbetreffende quarantainevoorschriften (PB L 47, blz. 1) is op 12 maart 2013 in werking getreden.
- 30 Uitvoeringsverordening nr. 139/2013, waarbij verordening nr. 318/2007 is ingetrokken, vormt volgens de bewoordingen van overweging 1 ervan een „codificatie” van deze laatste verordening. De overwegingen 4, 5 en 8 tot en met 10 van verordening nr. 318/2007 zijn aldus de overwegingen 3 tot en met 7 van uitvoeringsverordening nr. 139/2013 geworden, terwijl de nummering van de artikelen

niet is veranderd. Bijlage I bij uitvoeringsverordening nr. 139/2013 verwijst voortaan naar de bij verordening nr. 798/2008 opgestelde lijst van derde landen (zie punt 24 hierboven), onder toevoeging van de Argentijnse Republiek en een regio van de Republiek der Filipijnen.

Arrest ATC e.a./Commissie uit 2013

- 31 In het arrest van 16 september 2013, ATC e.a./Commissie (T-333/10, Jurispr., EU:T:2013:451; hierna: „arrest ATC e.a.”), heeft het Gerecht (Eerste kamer), bij interlocutoire uitspraak, geoordeeld dat de Commissie bij de vaststelling van zowel beschikking 2005/760 als de daaropvolgende beschikkingen tot verlenging daarvan meerdere onrechtmatigheden had begaan, bestaande in schending van het evenredigheidsbeginsel en van de zorgvuldigheidsplicht, die met het oog op de vergoeding van de schade die verzoekers hadden geleden ten gevolge van de schorsing van de invoer van wilde vogels uit tot de regionale commissies van het Internationaal Bureau voor besmettelijke veeziekten (OIE; thans de Wereldorganisatie voor diergezondheid) behorende derde landen, konden leiden tot aansprakelijkheid van de Unie (arrest ATC e.a., reeds aangehaald, EU:T:2013:451, punt 193).
- 32 Het Gerecht heeft het beroep voor het overige verworpen, te weten voor wat betreft verordening nr. 318/2007, en concludeerde dat, gelet op de grieven van die verzoekers, de Commissie bij de vaststelling van die verordening geen voldoende gekwalificeerde schending had begaan van een ter bescherming van particulieren gegeven rechtsregel, die had kunnen leiden tot aansprakelijkheid van de Unie (arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punt 192). Wat de rechtmatigheid van die verordening betreft, stelde het Gerecht vast dat die verzoekers met hun grieven niet hadden aangevoerd dat het evenredigheidsbeginsel in het bijzonder was geschonden wegens de geografische reikwijdte van het verbod om wilde vogels in te voeren in de Unie, zodat deze kwestie niet aan hem was voorgelegd en het Gerecht zich daarover niet hoefde uit te spreken, omdat het anders ultra petita zou beslissen (arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punten 149 en 165).
- 33 In de beschikking van 17 september 2014, ATC e.a./Commissie (T-333/10, EU:T:2014:842), heeft het Gerecht (Achtste kamer), akte nemend van het tussen partijen tot stand gekomen akkoord over de hoogte van de vergoeding van de door die verzoekers geleden schade wegens de onrechtmatigheid van beschikking 2005/760 en de daaropvolgende beschikkingen tot verlenging, vastgesteld dat geen uitspraak meer hoefde te worden gedaan op dat beroep.

EFSA-advies van 2014

- 34 Op 15 december 2014 heeft de EFSA, na een nieuw verzoek van de Commissie van datzelfde jaar, een advies uitgebracht over het subtype H5N8 van de hoogpathogene aviaire influenza [*The EFSA Journal* 2014;12(12):3941, blz. 32] (hierna: „EFSA-advies van 2014”).
- 35 In dit nieuwe advies merkte de EFSA op dat in pluimveebedrijven in Azië en Europa, sinds respectievelijk januari en november 2014, gevallen van met het H5N8-virus besmet pluimvee waren geconstateerd. Daar de bron van het virus nog niet bekend was, gaf zij verschillende besmettingshypothesen, waaronder indirecte overbrenging door mensen, voertuigen of levende dieren, en meende zij dat direct contact met in het wild levende vogels in bedrijven niet de meest plausibele van die hypothesen was. Niettemin wees zij erop dat vanwege het kennelijk zwakke ziekteverwekkend vermogen van dat virus voor bepaalde in het wild levende vogels, een verscherpt actief en passief toezicht op die vogels, levend of dood, tot een beter begrip van het risico van overbrenging op pluimvee zou leiden en het makkelijker zou maken om doelgerichte maatregelen te geven. Zij heeft tevens vermeld dat dit virus was geconstateerd binnen populaties in het wild levende vogels in Duitsland en in Nederland.

Procedure en conclusies van partijen

- 36 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 18 december 2014, hebben verzoekers het onderhavige beroep tot schadevergoeding ingesteld.
- 37 De verzoekende partijen verzoeken het Gerecht:
- de Commissie te veroordelen om de schade te vergoeden die zij sinds 1 januari 2010 hebben geleden wegens de vaststelling van een bijna wereldwijd geldend verbod om in het wild levende vogels in te voeren in de Unie, dat was opgenomen in verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 38 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoekers te verwijzen in de kosten.

In rechte

- 39 Luidens artikel 340, tweede alinea, VWEU moet de Unie, inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid, overeenkomstig de algemene beginselen welke de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben, de schade vergoeden die door haar instellingen of door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt.
- 40 Volgens vaste rechtspraak moet aan een aantal cumulatieve voorwaarden worden voldaan om de Unie overeenkomstig artikel 340, tweede alinea, VWEU niet-contractueel aansprakelijk te kunnen stellen voor een onrechtmatige gedraging van haar instellingen of organen: onrechtmatigheid van de aan de instelling of het orgaan van de Unie verweten gedraging, het reële karakter van de schade en het bestaan van een oorzakelijk verband tussen de gestelde gedraging en de aangevoerde schade (zie arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 Wat meer in het bijzonder de eerste voorwaarde betreft, inzake de aan de betrokken instelling of het betrokken orgaan verweten onrechtmatige gedraging, vereist de rechtspraak dat een voldoende gekwalificeerde schending wordt aangetoond van een rechtsregel die ertoe strekt particulieren rechten toe te kennen. Beslissend voor de vaststelling dat een schending voldoende gekwalificeerd is, is het criterium van de kennelijke en ernstige overschrijding door de betrokken instelling of het betrokken orgaan van de Unie van de aan de beoordelingsbevoegdheid ervan gestelde grenzen. Alleen wanneer die instelling of dat orgaan slechts een zeer beperkte of in het geheel geen beoordelingsmarge heeft, kan de loutere inbreuk op het Unierecht een voldoende gekwalificeerde schending opleveren (zie arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 Met betrekking tot de toepassing van het criterium van de voldoende gekwalificeerde schending in de context van de onderhavige zaak, dient te worden gepreciseerd dat een eventuele voldoende gekwalificeerde schending van de betrokken rechtsregels moet berusten op een kennelijke en ernstige overschrijding grenzen van de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de Uniewetgever bij de uitoefening van de bevoegdheden op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid uit hoofde van artikel 43 VWEU beschikt. Bij de uitoefening van die discretionaire bevoegdheid moet de Uniewetgever immers de ingewikkelde en onzekere ecologische, wetenschappelijke, technische en economische ontwikkelingen zien aankomen en evalueren (zie in die zin arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In dit verband moeten de

wetenschappelijke onderzoeken en adviezen weliswaar in aanmerking worden genomen door de instellingen van de Unie, doch dient de beleidskeuze, te weten de vastlegging van een passend niveau van bescherming van de samenleving, door die instellingen te worden gemaakt en niet door de wetenschappers [arrest van 12 april 2013, *Du Pont de Nemours (France) e.a./Commissie*, T-31/07, EU:T:2013:167, punt 270].

- 43 Bovendien dient in herinnering te worden gebracht dat het vereiste van een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht, ongeacht de aard van de betrokken onrechtmatige handeling, ertoe strekt te voorkomen dat de betrokken instelling wegens het risico op schadevorderingen van de betrokken ondernemingen wordt belemmerd in de volledige uitoefening van haar bevoegdheden in het algemeen belang, zowel in het kader van haar normatieve activiteiten of werkzaamheden die economische beleidskeuzes impliceren als op het gebied van haar bestuurlijke bevoegdheid, terwijl tegelijkertijd wordt vermeden dat de consequenties van flagrante en onverschoonbare schendingen voor rekening van particulieren komen (zie arrest *ATC e.a.*, punt 31 supra, EU:T:2013:451, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 In casu betogen verzoekers in wezen dat de Commissie, door met de vaststelling van verordening nr. 318/2007 en van uitvoeringsverordening nr. 139/2013 „de facto” een bijna wereldwijd geldend verbod in te stellen op de invoer in de Unie van in het wild gevangen vogels, op voldoende gekwalificeerde wijze bepaalde rechtsregels die beogen hun rechten te verlenen, heeft geschonden, waardoor hun reële en zekere schade is berokkend.
- 45 In dit verband voeren verzoekers aan dat verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013 in hun geheel onrechtmatig zijn, zonder nader te bepalen welke specifieke voorschriften een verbod meebrengen om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Unie. Het Gerecht meent niettemin dat verzoekers’ redenering zo duidelijk is dat de Commissie en de Unierechter daaruit zonder meer kunnen opmaken om welke voorschriften het gaat (zie tevens naar analogie arrest van 10 mei 2006, *Galileo International Technology e.a./Commissie*, T-279/03, Jurispr., EU:T:2006:121, punt 47).
- 46 Allereerst dient tegen de achtergrond van de hierboven in de punten 39 tot en met 43 uiteengezette beginselen te worden onderzocht of de Commissie onrechtmatig heeft gehandeld.

Bestaan van een onrechtmatige handeling

- 47 Om vast te stellen dat de Commissie onrechtmatig heeft gehandeld voeren verzoekers in wezen drie middelen aan, het eerste gebaseerd op een gekwalificeerde schending van de vrijheid van ondernemerschap, de vrijheid van beroep en het eigendomsrecht, zoals gewaarborgd in de artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het tweede gebaseerd op een gekwalificeerde schending van het evenredigheidsbeginsel en het derde op een gekwalificeerde schending van de zorgvuldigheidsplicht.
- 48 Het Gerecht acht het aangewezen om achtereenvolgens het tweede, het derde en het eerste middel te onderzoeken.

Tweede middel: gekwalificeerde schending van het evenredigheidsbeginsel

- 49 Met het tweede middel stellen verzoekers dat de Commissie het evenredigheidsbeginsel op gekwalificeerde wijze heeft geschonden door verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013 vast te stellen en te handhaven. Zij voeren in dit verband drie grieven aan betreffende, ten eerste, de te ruime geografische reikwijdte van het verbod om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Unie, waardoor tevens het voorzorgsbeginsel is geschonden, ten tweede, het buiten toepassing

laten van een quarantaine-oplossing als minder dwingend middel in de bestrijding van de aviaire influenza, en, ten derde, het buiten toepassing laten van een intensiever toezicht op trekvogels als doeltreffender middel in die bestrijding.

- 50 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat handelingen van instellingen van de Unie volgens het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht en is opgenomen in artikel 5, lid 4, VEU, niet buiten de grenzen mogen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel. Met betrekking tot de rechterlijke toetsing van de wijze van uitvoering van een dergelijk beginsel kan, gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de Uniewetgever op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid beschikt, aan de rechtmatigheid van een dergelijke maatregel slechts worden afgedaan wanneer de op dit gebied vastgestelde maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel. Het gaat er dus niet om te bepalen of de door de Uniewetgever vastgestelde maatregelen de enig mogelijke of best mogelijke maatregelen zijn, maar wel of zij al dan niet kennelijk ongeschikt waren ter bereiking van het nagestreefde doel (zie arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punten 98 en 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 Tevens dient in herinnering te worden gebracht dat het voorzorgsbeginsel een algemeen Unierechtelijk beginsel is dat voortvloeit uit artikel 11 VWEU, artikel 168, lid 1, VWEU, artikel 169, leden 1 en 2, VWEU en artikel 191, leden 1 en 2, VWEU en dat de betrokken autoriteiten verplicht om in het specifieke kader van de uitoefening van de hun bij de relevante regelgeving verleende bevoegdheden passende maatregelen te nemen om een aantal potentiële gevaren voor de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu te voorkomen, waarbij aan de vereisten inzake de bescherming van deze belangen voorrang moet worden verleend boven economische belangen. Bij aanhoudende wetenschappelijke onzekerheid over het bestaan of de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid kunnen de instellingen aldus op grond van het voorzorgsbeginsel beschermingsmaatregelen nemen, zonder dat hoeft te worden gewacht totdat ten volle is bewezen dat deze risico's reëel en ernstig zijn of dat de negatieve gevolgen voor de gezondheid zich daadwerkelijk voordoen. Voorts zij erop gewezen dat wanneer het onmogelijk blijkt het bestaan of de omvang van het gestelde risico met zekerheid te bepalen omdat de resultaten van de uitgevoerde studies ontoereikend, niet overtuigend of onnauwkeurig zijn, maar reële schade voor de volksgezondheid waarschijnlijk blijft ingeval het risico intreedt, het voorzorgsbeginsel de vaststelling van beperkende maatregelen wettigt, mits zij niet-discriminerend en objectief zijn (zie in die zin arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punten 79-81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 52 In casu staat vooraf vast dat het doel dat wordt nagestreefd met verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013, voor zover daarbij veterinaire rechtelijke voorschriften zijn vastgesteld, betrekking heeft op de bescherming van de gezondheid van mens en dier en dat dit doel legitiem is.
- Eerste grief: te ruime geografische reikwijdte van het verbod om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Unie
- 53 Met de eerste grief stellen verzoekers dat de verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013 een te ruime reikwijdte hebben doordat zij een wereldwijd „absoluut handelsverbod” voor in het wild gevangen vogels bevatten, terwijl volgens de stand van de wetenschap die sinds 2010 door met name de OIE is geconsolideerd, bepaalde derde landen, in het bijzonder in Zuid-Amerika en in Oceanië, niet zijn geraakt door de vogelgriep. Zij betogen, voornamelijk op basis van het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451), dat voor die verordeningen dezelfde beoordeling van de schending

van het evenredigheidsbeginsel, wegens de te ruime geografische reikwijdte van het verbod om in het wild gevangen volgens in te voeren in de Unie, moet worden gegeven als die welke het Gerecht in dat arrest heeft geformuleerd voor beschikking 2005/760 en de verlenging van de vastgestelde maatregelen (zie punten 8 en 9 hierboven).

- 54 Bovendien beogen volgens verzoekers verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013 overeenkomstig hun rechtsgrondslagen, te weten de richtlijnen 91/496 en 92/65, niet, zoals de Commissie stelt, gelijkwaardige waarborgen in derde landen, maar zien zij op het voorzorgsbeginsel en de bescherming van de gezondheid van mens en dier tegen besmetting door het vogelgriepvirus. Deze doelen van gezondheidsbescherming vormen geen grond om af te zien van elke territoriale aanknoping en van elk concreet overbrengingsrisico vanuit een derde land door uit te gaan van een ongedifferentieerde wereldwijde verspreiding. Integendeel, alleen een regeling die rekening houdt met de verschillende concrete risicograden van de landen en continenten, is in overeenstemming met het evenredigheids- en het voorzorgsbeginsel.
- 55 De Commissie wijst verzoekers' argumenten van de hand.
- 56 In casu dient, ten eerste, de juridische strekking van de in het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451), geconstateerde onrechtmatigheden nader te worden bepaald, ten tweede, in het licht van het evenredigheids- en het voorzorgsbeginsel de rechtmatigheid te worden onderzocht van een regeling die de invoer van vogels in de Unie ervan afhankelijk stelt dat zij in gevangenschap zijn gefokt en afkomstig zijn uit derde landen die gelijkwaardige waarborgen bieden als die welke in de Unie gelden, en, ten derde, uitspraak te worden gedaan over de evenredigheid, in casu, van de geografische reikwijdte van het verbod om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Unie, zoals dit met name voortvloeit uit artikel 5 van verordening nr. 318/2007 en van uitvoeringsverordening nr. 139/2013 juncto artikel 3, onder c), van deze beide verordeningen (zie punten 21 en 45 hierboven).
- 57 Wat in de eerste plaats de juridische strekking van de in het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451), vastgestelde onrechtmatigheden betreft, moet om te beginnen in herinnering worden gebracht dat het Gerecht zich met betrekking tot de rechtmatigheid van verordening nr. 318/2007 niet heeft uitgesproken over een eventuele schending van het evenredigheidsbeginsel wegens de te ruime geografische omvang van het verbod om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Unie (zie punt 32 hierboven).
- 58 Vervolgens moet worden opgemerkt dat de maatregelen die het Gerecht in het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451), wegens hun te ruime geografische omvang onevenredig heeft geacht en onrechtmatig heeft verklaard, te weten die van beschikking 2005/760, die nadien zijn verlengd, bestonden in vrijwaringsmaatregelen op grondslag van artikel 18, lid 1, van richtlijn 91/496.
- 59 Artikel 18, lid 1, van richtlijn 91/496 stelt als toepassingsvoorwaarde met name dat „zich op het grondgebied van een derde land [...] een zoönose of een ziekte of een risico voordoet of verspreidt waaraan ernstige gevaren voor de gezondheid van dieren of mensen kunnen zijn verbonden”. In dat geval stelt de Commissie onverwijld maatregelen vast bestaande in „[hetzij] schorsing van de invoer uit het gehele grondgebied van het betrokken derde land of een deel daarvan en, in voorkomend geval, van het derde land van doorvoer, [hetzij] vaststelling van bijzondere voorwaarden voor de dieren afkomstig uit het gehele grondgebied van het betrokken derde land of een deel daarvan”. Deze bepaling verwijst dus naar een specifiek derde land waarin een bewezen gezondheidsrisico bestaat. In het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451), heeft het Gerecht daaruit afgeleid dat de betrokken vrijwaringsmaatregelen voldoende rechtstreeks verband moesten houden met „het betrokken derde land of een deel daarvan” in die zin van die bepaling (arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punt 86).

- 60 De in casu relevante rechtsgrondslagen waarop verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013 zijn gebaseerd, bevatten echter geen enkele verwijzing naar een specifiek derde land waarin een bewezen gezondheidsrisico bestaat. Artikel 17, lid 3, onder a), van richtlijn 92/65 verleent veeleer de Commissie de bevoegdheid algemene veterinaire rechtelijke voorschriften vast te stellen die verzekeren dat invoer uitsluitend geschiedt uit derde landen die „de lidstaten en de Commissie garanties kunnen bieden die gelijkwaardig zijn aan die van hoofdstuk II ten aanzien van dieren, sperma, eicellen en embryo's”. Ook waar artikel 17, lid 3, onder c), van die richtlijn „de specifieke veterinaire rechtelijke voorschriften, met name ter bescherming van de [Unie] tegen bepaalde exotische ziekten, of garanties die gelijkwaardig zijn aan die van deze richtlijn” noemt, heeft het uit geografische oogpunt algemene vereisten voor ogen, zonder verwijzing naar een specifiek derde land. De andere rechtsgrondslagen van verordeningen, te weten artikel 18, lid 1, eerste en vierde streepje, van die richtlijn en artikel 10, lid 3, tweede alinea, en lid 4, eerste alinea, van richtlijn 91/496 verwijzen evenmin naar een betrokken derde land.
- 61 Verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013 vormen dus geen vrijwaringsmaatregelen maar geven, overeenkomstig hun rechtsgrondslagen, voor alle derde landen algemene veterinaire rechtelijke voorschriften voor de invoer van dieren in de Unie.
- 62 Daaruit volgt dat de door het Gerecht in het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451), gedane constatering van onrechtmatigheden in de bijzondere context van vrijwaringsmaatregelen passen en niet zonder meer kunnen worden toegepast op verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013.
- 63 Wat in de tweede plaats de rechtmatigheid betreft, in het licht van het evenredigheids- en het voorzorgsbeginsel, van een regeling die voor de invoer van vogels in de Unie met name de voorwaarde stelt dat zij in gevangenschap zijn gefokt en afkomstig zijn uit derde landen die in staat zijn garanties te bieden die gelijkwaardig zijn aan die welke in de Unie gelden, moet vooraf worden vastgesteld dat volgens hoofdstuk 1 van bijlage II bij verordening nr. 318/2007 en bij uitvoeringsverordening nr. 139/2013 de voorwaarden waaronder een derde land op de in artikel 17, lid 3, onder c), van richtlijn 92/65 bedoelde lijst kan worden opgenomen, in wezen bestaan in een dubbele waarborg. Ten eerste moet het land van herkomst beschikken over een doeltreffend veterinairstelsel met bekwame laboratoria. Ten tweede moeten de in de Unie ingevoerde dieren afkomstig zijn uit een in dat land erkend fokbedrijf en, bijgevolg, daar in gevangenschap zijn gefokt. Deze twee voorwaarden beogen een scherp toezicht op de dieren en de snelle uitvoering van maatregelen ter bestrijding van ziekten mogelijk te maken.
- 64 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat het Gerecht in het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451), heeft geoordeeld dat de regeling die de veterinaire rechtelijke voorschriften bevat voor de handel in en de invoer van vogels in de Unie, zoals met name neergelegd in richtlijn 92/65 en in het bijzonder in artikel 17, leden 2 en 3, en artikel 18, lid 1, eerste en vierde streepje, ervan, waarop verordening nr. 318/2007 is gebaseerd, berust op het beginsel van voorafgaande toestemming. Volgens dit beginsel is, om veterinaire rechtelijke en preventieve redenen, elke invoer van dieren uit derde landen in beginsel verboden en enkel toegestaan op grond van een uitdrukkelijke toestemming die afhangt van het vervullen van formaliteiten en het verrichten van verplichte voorafgaande controles, hetgeen heeft geleid tot het opstellen van een lijst van derde landen waaruit invoer is toegestaan (zie in die zin arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punten 140 en 141). De Commissie is op basis van artikel 17, lid 2, van richtlijn 92/65 dus bevoegd om bepaalde derde landen van deze lijst uit te sluiten of te schrappen, zodat elke invoer van dieren uit deze landen dus automatisch wordt verboden (zie in die zin arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punten 142 en 143).
- 65 De Commissie beschikt aldus over een ruime beoordelingsbevoegdheid om „veterinaire rechtelijke voorschriften [vast te stellen] voor het in de handel brengen van dieren” in de zin van de vijfde overweging van richtlijn 92/65, die noodzakelijkerwijs de mogelijkheid omvat om niet toe te staan dat bepaalde diersoorten worden ingevoerd uit bepaalde landen die niet voldoen aan de gestelde

invoervoorwaarden (zie in die zin arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punt 146). Bovendien wordt krachtens artikel 17, lid 3, onder c), van richtlijn 92/65, dat melding maakt van de toestemming voor de Commissie om „specifieke veterinaire rechtelijke voorschriften, met name ter bescherming van de [Unie] tegen bepaalde exotische ziekten” vast te stellen, voldaan aan de aan het voorzorgsbeginsel inherente doelstelling van bescherming en preventie, voor de toepassing van welk beginsel de Commissie in deze context over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt (zie in die zin arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punt 147).

- 66 In het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451), heeft het Gerecht aldus in wezen geoordeeld dat een regeling die de invoer in de Unie van vogels ervan afhankelijk stelt dat zij afkomstig zijn uit derde landen die in staat zijn garanties te bieden die gelijkwaardig zijn aan die welke in de Unie gelden, zoals de regeling in verordening nr. 318/2007, in overeenstemming was met de doelen en de voorschriften van richtlijn 92/65 en met het voorzorgsbeginsel en niet onevenredig was.
- 67 In de situatie van de onderhavige zaak moet worden vastgesteld dat deze beginselmatige slotsom zowel opgaat voor verordening nr. 318/2007 als voor uitvoeringsverordening nr. 139/2013, daar deze laatste een „codificatie” van verordening nr. 318/2007 vormt en de inhoud ervan in wezen overneemt (zie punt 30 hierboven).
- 68 Bovendien moet worden opgemerkt dat het vermeende „absolute invoerverbod” voor in het wild gevangen vogels slechts het logische gevolg is van het vereiste dat de dieren afkomstig moeten zijn uit erkende fokkerijen waarin zij in gevangenschap zijn gefokt, en niet uit het wild.
- 69 Gelet op de onzekerheden over de gezondheidstoestand van in het wild gevangen vogels (zie in die zin arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punt 159), moet worden vastgesteld dat het vereiste dat de dieren afkomstig moeten zijn uit een erkende fokkerij, waar zij in gevangenschap zijn gefokt, gekoppeld aan het vereiste van een doeltreffend veterinair stelsel, een noodzakelijke voorwaarde vormt voor een gezondheidstoezicht en een preventieve controle in het derde land van herkomst, welke op hun beurt de voorwaarden vormen waaronder dit derde land waarborgen biedt die gelijkwaardig zijn aan die welke in de Unie gelden en wordt opgenomen op de lijst van derde landen waaruit invoer van dieren in de Unie is toegestaan.
- 70 Het beginsel van voorafgaande toestemming als omschreven in punt 64 hierboven, dat is opgesteld krachtens de rechtsgrondslagen van verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013 en overeenkomstig het voorzorgsbeginsel, moet derhalve worden toegepast, niet door uit te gaan van vermoedens over de algemene gezondheidssituatie in het derde land van herkomst, maar door zich te baseren op de verkrijging van waarborgen inzake het toezicht op de gezondheid van vogels die zijn gefokt in een in dat land erkende fokkerij. Aan de hand van deze waarborgen kan met name met voldoende wetenschappelijke zekerheid worden bepaald of dat land vrij is van ziekten, los van de geografische ligging ervan en van dergelijke vermoedens.
- 71 Daaruit volgt dat, voor zover het vermeende „absolute verbod van invoer” in de Unie van in het wild gevangen vogels het logische uitvloeisel is van de uit hoofde van het beginsel van voorafgaande toestemming van derde landen vereiste waarborgen, de Commissie, door in verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013 dergelijke waarborgen te vereisen in het kader van haar ruime beoordelingsbevoegdheid (zie punt 42 hierboven), geen kennelijke fout heeft gemaakt en evenmin het evenredigheidsbeginsel of het voorzorgsbeginsel op gekwalificeerde wijze heeft geschonden.
- 72 Wat in de derde plaats de evenredigheid, in casu, van de geografische reikwijdte van het verbod om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Unie, moet worden vastgesteld dat de Commissie haar beoordelingsbevoegdheid slechts zou hebben kunnen overschrijden en het evenredigheidsbeginsel schenden door te verzuimen de invoer van dergelijke vogels afkomstig uit gebieden die kennelijk vrij zijn van aviaire influenza, toe te staan.

- 73 Blijkens de wetenschappelijke gegevens die partijen aan het dossier hebben toegevoegd, kan de aviaire influenza, in de vorm van HPAI of LPAI, bij in het wild levende vogels op alle continenten voorkomen.
- 74 Ten eerste vermeldt artikel 10.4.27, tweede alinea, van de 23e Gezondheidscode voor landdieren van de OIE:
- „De aanwezigheid van het influenzavirus type A bij in het wild levende vogels vormt een bijzonder probleem. In wezen kan geen enkele lidstaat zichzelf vrij verklaren van het influenzavirus type A bij in het wild levende vogels [gelet op grenzen die voor deze vogels zijn gesteld aan de algemene verplichting tot kennisgeving en de informatie-uitwisseling als voorzien voor pluimvee].”
- 75 In een bericht van 19 mei 2015, dat door de Commissie is overgelegd, beklemtoont de OIE tevens de rol van in het wild levende vogels als virusreservoirs en -vectoren in de verschillende epidemieën van aviaire influenza, maar wijst zij tevens op het bestaan van andere overbrengingsfactoren, met name tussen de pluimveehouderijen bij het ontbreken van passende voorzorgsmaatregelen.
- 76 Ten tweede komt het aviaire-influenzavirus reeds voor in Zuid-Amerika en Oceanië en zijn daar in het wild levende vogels besmet geraakt. De andersluidende stellingen van verzoekers steunen op vage kaarten van de OIE die slechts betrekking hebben op beperkte tijdvakken (2010, 2011 en 2013) en op documenten die uitsluitend betrekking hebben op het H5N1-virus, terwijl de EFSA, in haar adviezen van 2005, 2006 en 2008 de verschillende virussen van de subtypen H5 en H7 heeft onderzocht.
- 77 In dit verband moet worden opgemerkt dat volgens de door de Commissie overgelegde wetenschappelijke gegevens, waarvan de betrouwbaarheid door verzoekers niet is betwist, om te beginnen de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO), in haar rapport over HPAI in Mexico [„Highly Pathogenic Avian Influenza in Mexico (H7N3)” (hoogpathogene aviaire influenza in Mexico (H7N3), *Empres Watch*, deel 26, augustus 2012, blz. 63-71] bevestigt dat het H7N3-virus in de gehele wereld aanwezig is bij in het wild levende vogels, zoals is gebleken uit een controle in Noord-Amerika, Zuid-Amerika (met name in Peru), Europa en Azië, en de trek van in het wild levende vogels en het contact met pluimvee aanduidt als de meest waargenomen wijze waarop van het virus wordt binnengebracht of verspreid. Vervolgens is het virus H5N9 volgens een door de Commissie overgelegd wetenschappelijk artikel [„Avian Influenza in wild birds from Chile, 2007-2009” (aviaire influenza bij in het wild levende vogels uit Chili, 2007-2009), *Virus Research* 199 (2015) blz. 42-45] tussen 2007 en 2009 ook bij in het wild levende vogels in Chili ontdekt. Volgens de website van de OIE zijn ook in Australië, in 2012 en 2013, epidemieën van het H7N7-virus waargenomen. Voorts zijn nieuwe virussen die HPAI veroorzaken, met name het H5N8-virus, in 2014 waargenomen in de Verenigde Staten en in Mexico, en deze zouden zich kunnen verspreiden naar Zuid-Amerika en daar een recombinitie kunnen aangaan met virussen die reeds voorkomen bij de populaties in het wild levende vogels. Ten slotte is het H7N9-virus verschenen, een laagpathogeen virus dat bij vogels bijna geen klinische symptomen geeft maar voor de mens een ernstig gevaar vormt.
- 78 Wat verzoekers’ stelling betreft dat de in Zuid-Amerika geconstateerde gevallen van besmetting slechts geïsoleerde gevallen van wilde vogels betroffen, gevonden langs de trekroutes langs de kust van de Stille Oceaan en geen haarden zoals in pluimveehouderijen, moet worden overwogen dat een dergelijk verschil zijn verklaring kan vinden in het feit dat het niet mogelijk is net zo strikt toezicht te houden op in het wild levende vogels als op pluimvee in fokkerijen, zodat dergelijke signaleringen noodzakelijkerwijs geïsoleerde gevallen betreffen en de beschikbare wetenschappelijke gegevens niet representatief kunnen zijn voor het totale aantal in het wild levende besmette vogels.
- 79 Een groot aantal derde landen beschikt immers niet over de nodige middelen voor het opsporen van het virus bij in het wild levende vogels, waarvoor een systeem van veterinaire toezicht op het volledige grondgebied alsmede een systeem voor diagnose door bekwame laboratoria nodig is. Daar het niet de taak van de Commissie is om in derde landen toezichtprogramma’s uit te voeren of

diagnoselaboratoria te creëren, staat het aan het land van oorsprong om te bewijzen dat een ziekte daar niet voorkomt, door garanties te bieden die beantwoorden aan de vereisten van de Unie, zoals die welke zijn vastgesteld in bijlage II bij verordening nr. 318/2007 en bij uitvoeringsverordening nr. 139/2013. In dit verband moet, met de Commissie, worden opgemerkt dat bepaalde landen van Zuid-Amerika (de Plurinationale Staat Bolivia, de Coöperatieve Republiek Guyana, de Republiek Paraguay, de Republiek Suriname en de Bolivariaanse Republiek Venezuela) zelfs niet hebben verzocht te worden opgenomen op de lijst van landen waaruit de invoer van pluimvee in de Unie is toegestaan, als voorzien in verordening nr. 798/2008 (zie punt 24 hierboven), met dien verstande dat deze lijst krachtens bijlage I bij uitvoeringsverordening nr. 139/2013 (zie punt 30 hierboven) tevens van toepassing is op andere vogels waarvan de invoer is toegestaan, zoals in gevangenschap gefokte wilde vogels.

- 80 Ten derde blijkt uit verscheidene door partijen aan het dossier toegevoegde documenten dat de invoer vanuit derde landen van in het wild gevangen vogels een wijze van overbrenging blijft waarvoor een hoog risico geldt, vooral in de trektijd, en dat deze met name het risico meebrengt dat nieuwe HPAI- en LPAI-virusstammen die tot nog toe niet voorkomen in de Unie, worden binnengebracht, welke zich zouden kunnen recombineren tot hoogpathogene virussen en rechtstreeks of indirect zouden kunnen worden overgebracht op Europese populaties in het wild levende vogels of op pluimvee.
- 81 Volgens het advies van het Friedrich-Loeffler-Institut van 25 november 2014, dat verzoekers zelf hebben overgelegd, is het risico van overbrenging van het HPAI-virus op pluimvee in Duitsland door in het wild levende vogels aldus als „hoog” aangemerkt, wat ook geldt voor het risico dat voortvloeit uit illegale invoer vanuit derde landen, terwijl het risico dat voortvloeit uit legale invoer vanuit derde landen – dat wil zeggen sinds de vaststelling van verordening nr. 318/2007 van in gevangenschap gefokte vogels – of uit de handel tussen lidstaten, is aangemerkt als „te verwaarlozen”, en het risico dat is verbonden aan het verkeer van personen en voertuigen in de Unie als „laag”.
- 82 In zijn volgende advies, van 3 juni 2015, dat door de Commissie is overgelegd, constateert het Friedrich-Loeffler-Institut meteen dat „de situatie van HPAI in de wereld, veroorzaakt door verschillende stammen, een tot nog toe ongekende omvang heeft bereikt”. Het wijst er vervolgens op dat „de wederzijde overbrenging van het [H5N8-virus] tussen in het wild levende vogels en pluimvee mogelijk is middels direct contact en door contact met door uitwerpselen besmet materiaal” en dat „de hoge frequentie van recombinitie op het Amerikaanse continent doet vermoeden dat [dit virus] reeds sinds 2014 ruim verspreid moest zijn in de populatie van in het wild levende vogels van Noord-Amerika”. Het risico dat is verbonden aan in het wild levende vogels in Duitsland is weliswaar verlaagd tot „zwak-matig” maar alleen tot augustus 2015, de trekperiode van die vogels.
- 83 Uit al deze door de Commissie verstrekte wetenschappelijke gegevens, waarvan verzoekers de betrouwbaarheid niet betwisten, blijkt met name, ten eerste, dat geen enkel land volgens de op het tijdstip van de feiten geldende regels van de OIE kon verklaren te zijn gevrijwaard of vrij te zijn van LPAI en HPAI bij in het wild levende vogels, ten tweede, dat gevallen van besmetting met het virus waren geconstateerd in Zuid-Amerika en in Oceanië, terwijl andere eventuele gevallen niet konden worden opgespoord met de huidige middelen, en, ten derde, dat de invoer in de Unie van in het wild gevangen vogels een wijze van overbrenging van het virus bleef waarvoor een hoog risico gold.
- 84 Verzoekers hebben geen enkel document overgelegd dat duidelijk en met voldoende bewijskracht aantoont dat bepaalde landen of bepaalde continenten, met name Zuid-Amerika en Oceanië, duurzaam zouden zijn gevrijwaard en vrij zouden zijn van het aviaire-influenzavirus, of dat, algemeen beschouwd, in het wild gevangen vogels geen risico van verspreiding van dat virus zouden vormen.
- 85 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat er in hoge mate wetenschappelijke onzekerheid blijft bestaan over het risico van verspreiding van aviaire influenza in de Unie door invoer van in het wild gevangen vogels afkomstig uit derde landen van de gehele wereld.

86 Uit het voorgaande volgt dat de eerste grief, gebaseerd op gekwalificeerde schending van het evenredigheidsbeginsel wegens de te ruime geografische reikwijdte van het in verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013 geformuleerde verbod om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Unie, niet kan slagen.

– Tweede grief: buiten toepassing laten van een quarantaine-oplossing als minder dwingend middel

87 Met de tweede grief stellen verzoekers dat, gelet op de vertraging van de verspreiding van besmettingen in de landen waarin de vogelgriep blijft voorkomen, door de Commissie de voorkeur had moeten worden gegeven aan een quarantaine-oplossing, zelfs een dubbele quarantaine, dat wil zeggen zowel in het derde land als in de lidstaat van invoer, als minder belastend middel om die verspreiding tegen te gaan.

88 De Commissie wijst verzoekers' argumenten van de hand.

89 Meteen moet worden opgemerkt dat deze grief analoog blijkt te zijn aan die welke het Gerecht heeft onderzocht in het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451).

90 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat het Gerecht in het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451, punten 158 en 159), als volgt heeft geoordeeld:

„Wat het alternatief van het in quarantaine plaatsen van wilde vogels betreft, zij erop gewezen dat de EFSA in haar tweede advies [van 2006] weliswaar heeft aangegeven dat de waarschijnlijkheid dat subklinisch besmette vogels tijdens de quarantaine zouden worden vrijgelaten, gering was. Niettemin heeft zij erkend dat het risico bestond dat bepaalde vogels waren vrijgelaten terwijl zij waren besmet. Voorts blijkt uit het DEFRA-rapport [van het Verenigd Koninkrijk] dat, aangezien de medische voorgeschiedenis van de wilde vogels niet bekend is wanneer zij worden gevangen kort voordat zij worden geëxporteerd, hun gezondheidstoestand evenmin bekend is.

Gelet op dit risico en de onzekerheden omtrent de gezondheidstoestand van in het wild gevangen vogels moet derhalve worden vastgesteld dat de Commissie bij de vaststelling van verordening nr. 318/2007 ten aanzien van die vogels geen kennelijk onevenredige maatregelen heeft genomen en de grenzen van haar ruime beoordelingsbevoegdheid uit hoofde van het voorzorgsbeginsel evenmin kennelijk heeft overschreden door het in quarantaine plaatsen van wilde vogels af te wijzen als een alternatieve en minder belastende maatregel dan het [verbod om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Unie].”

91 Bovendien heeft het Gerecht in het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451), beklemtoond dat wilde vogels wat risicopreventie betreft verschillen van in gevangenschap gefokte vogels. Bij laatstbedoelde vogels kan namelijk vanaf hun geboorte een strikte gezondheidscontrole worden opgelegd, hetgeen zelfs kan inhouden dat die vogels in een afgesloten ruimte worden gefokt of kan meebrengen dat zij worden afgeschermd van pluimvee. Bijgevolg kwam het Gerecht tot de slotsom dat de verzoekers in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, de Commissie konden niet verwijten dat zij een kennelijk onevenredige maatregel heeft vastgesteld door een onderscheid te maken tussen wilde vogels en in gevangenschap gefokte vogels (zie in die zin arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punten 162 en 163).

92 In casu moet worden vastgesteld dat verzoekers geen enkel document hebben overgelegd waarmee afbreuk kan worden gedaan aan deze beoordelingen van het Gerecht, die in overeenstemming zijn met het evenredigheids- en het voorzorgsbeginsel alsmede met het advies van de EFSA van 2006, en overigens ook met het advies van de EFSA van 2008. De gestelde „vertraging van de verspreiding van besmettingen” waarop verzoekers zich beroepen, blijkt gelet op de door de Commissie verstrekte wetenschappelijke gegevens twijfelachtig te zijn (zie punten 74-82 hierboven).

- 93 In de omstandigheden van de onderhavige zaak moet derhalve worden vastgesteld dat de in punt 91 hierboven bedoelde slotsom om dezelfde redenen opgaat zowel voor verordening nr. 318/2007 als voor uitvoeringsverordening nr. 139/2013, daar deze laatste een „codificatie” van verordening nr. 318/2007 vormt en de inhoud ervan in wezen overneemt (zie punt 30 hierboven).
- 94 Daaruit volgt dat de tweede grief, die is gebaseerd op een gekwalificeerde schending van het evenredigheidsbeginsel wegens het verzuim om quarantaine toe te passen als minder belastend middel om de aviaire influenza te bestrijden, niet kan slagen.
- Derde grief: verzuim om een intensiever toezicht op trekvogels toe te passen als doeltreffender middel
- 95 Met de derde grief stellen verzoekers dat een intensiever toezicht op trekvogels, eventueel gekoppeld aan een verplichting om pluimvee dat wordt gefokt langs de trekroutes, preventief af te schermen, voor de Commissie en doeltreffender middel in de strijd tegen de verspreiding van de vogelgriep zou zijn geweest.
- 96 De Commissie betwist verzoekers’ argumenten.
- 97 Allereerst kan worden volstaan met vast te stellen dat de overbrenging van het aviaire-influenzavirus door wilde trekvogels een parallelle wijze van overbrenging is, die niet belet dat het virus wordt overgebracht door in het wild gevangen vogels. Bijgevolg kan een intensiever toezicht op trekvogels, zelfs gekoppeld aan verscherpte maatregelen van bioveiligheid, zoals de verplichte opsluiting van pluimvee op de trekroutes in de Unie, geen doeltreffender vervangende oplossing vormen vergeleken met het verbod om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Unie.
- 98 Bovendien moet worden vastgesteld dat het toezicht op trekvogels, samen met tests op in het wild levende vogels, geen realistische vervangende maatregel is vanwege de ingewikkeldheid ervan, de hoge kosten en de geringe representativiteit. Zo erkent de Commissie zelf dat de in de Unie uitgevoerde tests op ongeveer 50 000 wilde vogels in 2008, waarbij omvangrijke middelen zijn ingezet, een dermate gering aantal vogels betreffen dat het resultaat ervan niet als representatief kan worden aangemerkt.
- 99 Hoe dan ook moet worden opgemerkt dat de Unie derde landen, met name die van Zuid-Amerika en van Afrika, niet kan verplichten een intensiever toezicht te houden op in het wild levende vogels.
- 100 Bijgevolg kan de gezondheidstoestand van in het wild levende vogels alleen met toereikende wetenschappelijke zekerheid worden nagegaan en gekend, indien deze vogels in gevangenschap zijn gefokt en aan permanent toezicht zijn onderworpen middels een doeltreffend veterinaire systeem, in daartoe goedgekeurde fokkerijen.
- 101 Daaruit volgt dat de derde grief, gebaseerd op een gekwalificeerde schending van het evenredigheidsbeginsel wegens het verzuim om een intensiever toezicht op trekvogels te hanteren als minder belastend middel in de strijd tegen de aviaire influenza, niet kan worden aanvaard.
- 102 Uit al het voorgaande volgt dat de Commissie, door verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013 vast te stellen, in de uitoefening van haar ruime beoordelingsbevoegdheid geen kennelijke fout heeft gemaakt en evenmin het evenredigheidsbeginsel, met name wat de geografische reikwijdte betreft van het verbod om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Unie, of het voorzorgsbeginsel op kwalificeerde wijze heeft geschonden.
- 103 Het tweede middel moet dus worden afgewezen.

Derde middel: gekwalificeerde schending van de zorgvuldigheidsplicht

- 104 Met het derde middel stellen verzoekers, waarbij zij zich met name baseren op het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451), dat de Commissie haar zorgvuldigheidsplicht in het kader van de wetgevingsprocedure op gekwalificeerde wijze heeft geschonden door het verbod om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Unie te blijven baseren op de adviezen van de EFSA van 2005 en van 2006, „zonder enige kritiek”, zonder de EFSA te hebben verzocht om een recenter advies en zonder rekening te hebben gehouden met de huidige stand van de wetenschappelijke kennis zoals deze met name is bijeengebracht door de OIE en sinds 2010 is geconsolideerd. In het bijzonder betogen zij dat, aangezien op het tijdstip waarop uitvoeringsverordening nr. 139/2013 werd vastgesteld, de verspreidingswijzen en de risico's van besmetting met het vogelgriepvirus sinds reeds bijna tien jaar werden bestudeerd en geobserveerd, de Commissie rekening had moeten houden met de gegevens van de OIE die aantoonen dat er in het geheel geen gevallen van besmetting met de vogelgriep bij wilde vogels uit Amerika waren en dat er in het geheel geen contact was tussen de wilde vogels uit Zuid-Amerika of uit Oceanië en dergelijke vogels uit geraakte Aziatische landen.
- 105 Volgens verzoekers hadden in het licht van deze wetenschappelijke kennis bepaalde van besmetting gevrijwaarde landen moeten worden vrijgesteld van het verbod om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Unie en had een quarantaine-oplossing, gekoppeld aan een intensiever toezicht op trekvogels, een passender middel gevormd. Voorts moesten verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013 een getrouwe afspiegeling bieden van de stand van de wetenschappelijke kennis, niet alleen bij de vaststelling ervan maar tevens gedurende hun volledige geldigheidsperiode, wat impliceert dat zij in de loop der tijd, indien nodig, moesten worden aangepast. Bovendien heeft de Commissie verzuimd de EFSA te verzoeken specifiek de risico's die verband houden met de internationale handel in pluimvee, te onderzoeken.
- 106 De Commissie betwist verzoekers' argumenten.
- 107 Blijkens vaste rechtspraak is in het geval waarin een instelling van de Unie over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, het toezicht op de inachtneming van de door de rechtsorde van de Unie in administratieve procedures verleende waarborgen evenwel van fundamenteel belang. Tot die waarborgen behoren met name de verplichting voor de bevoegde instelling om alle relevante gegevens van het concrete geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken en de verplichting om haar besluit toereikend te motiveren. De inachtneming van de verplichting voor de Commissie om zorgvuldig de feitelijke gegevens te verzamelen die noodzakelijk zijn om haar ruime beoordelingsbevoegdheid uit te oefenen, alsook het toezicht erop door de Unierechter zijn namelijk des te belangrijker wanneer de uitoefening van die beoordelingsbevoegdheid slechts aan een inhoudelijk tot het zoeken naar een kennelijke fout beperkte rechterlijke toetsing is onderworpen (zie in die zin arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punt 84 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 108 In casu dient in de eerste plaats nader te worden bepaald wat de juridische strekking is van de in het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451), geconstateerde onrechtmatigheden, en in de tweede plaats uitspraak te worden gedaan over de vraag of de Commissie in het onderhavige geval haar zorgvuldigheidsplicht heeft geschonden.
- 109 Wat in de eerste plaats de strekking betreft van de in het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451), geconstateerde onrechtmatigheden wegens schending van de zorgvuldigheidsplicht, dient meteen onderscheid te worden gemaakt tussen de feitelijke context van de onderhavige zaak en die van de zaak waarin dat arrest is gewezen.
- 110 In het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451), heeft het Gerecht met name vastgesteld dat de Commissie om te beginnen beschikking 2005/760 (zie punt 8 hierboven) op onjuiste feiten had gebaseerd – te weten een verwisseling van monsters, een met het H5N1-virus besmette vogel die was ontdekt in het quarantainecentrum van Essex (Verenigd Koninkrijk) en aanvankelijk ten onrechte was

geregistreerd als afkomstig uit Suriname, in Zuid-Amerika, terwijl later is gebleken dat deze vogel in werkelijkheid afkomstig was uit Taiwan, in Azië – en vervolgens haar zorgvuldigheidsplicht had geschonden door verscheidene beschikkingen tot verlenging van haar aanvankelijke beschikking vast te stellen (zie punt 9 hierboven) zonder rekening te houden met de resultaten van een rapport waarin op deze fout werd gewezen. Aldus had de Commissie verzuimd de redenen te geven waarom zij het niettemin noodzakelijk beschouwde de schorsing van de invoer van wilde vogels afkomstig uit Zuid-Amerika te handhaven en risicogebieden vast te stellen uit hoofde van artikel 18, lid 1, van richtlijn 91/496 (zie in die zin arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punt 114).

- 111 Doordat in verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013, die in casu relevant zijn, algemene veterinaire voorschriften zijn vastgesteld uit hoofde van artikel 17 van richtlijn 92/65, onderscheiden zij zich duidelijk van beschikking 2005/760 en de beschikkingen tot verlenging daarvan, welke het Gerecht in het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451), onrechtmatig heeft verklaard. Ten eerste vormen deze verordeningen, anders dan die beschikkingen, immers geen vrijwaringsmaatregelen met betrekking tot risicogebieden in de zin van artikel 18, lid 1, van richtlijn 91/496, waarvoor het specifieke risico in de betrokken derde landen zorgvuldig moet worden onderzocht. Ten tweede geldt voor die verordeningen, anders dan voor die beschikkingen, geen in de tijd beperkte toepassing, op grond waarvan bij het verstrijken van de maatregel een nieuw onderzoek nodig is ter rechtvaardiging van de eventuele verlenging ervan.
- 112 Voorts heeft de Commissie zich in casu niet op een gebleken fout gebaseerd en heeft zij haar zorgvuldigheidsplicht dus niet kunnen schenden door geen rekening te houden met een rapport waarin een dergelijke fout aan het licht is gebracht.
- 113 Daaruit volgt dat de door het Gerecht in het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451), geconstateerde onrechtmatigheden in een bijzondere context passen, welke op een gebleken fout gebaseerde vrijwaringsmaatregelen omvat, en niet zonder meer kunnen worden overgedragen op verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013.
- 114 In de tweede plaats moet in casu worden vastgesteld dat de Commissie, door de vaststelling van verordening nr. 318/2007 allereerst te funderen op de wetenschappelijke onzekerheid waarvan in het advies van de EFSA van 2006 was gebleken met betrekking tot de aan de invoer van in het wild gevangen vogels verbonden risico's (zie punt 17 hierboven), en welke overigens ook is bevestigd door recentere wetenschappelijke gegevens die de Commissie heeft verstrekt (zie punten 74-82 hierboven), haar zorgvuldigheidsplicht met betrekking tot de wetenschappelijke motivering van een verbod om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Unie heeft vervuld, rekening gehouden met, met name, het bestaan van verschillende subtypen van het virus, naast het H5N1-virus.
- 115 Bovendien heeft de Commissie in 2007 de EFSA verzocht om een nieuw geconsolideerd advies (zie punt 25 hierboven). Met de Commissie moet worden vastgesteld dat het geconsolideerde advies van de EFSA van 2008 over de diergezondheids- en dierenwelzijnsaspecten van aviaire influenza en het risico dat deze wordt binnengebracht in pluimveebedrijven in de Unie, het fundamentele uitgangspunt van het advies van de EFSA van 2006 heeft bevestigd, dat in het wild levende vogels een natuurlijk reservoir van aviaire influenza vormen en dat de omvang van hun besmetting slechts moeilijk kon worden bepaald omdat zij geen of weinig klinische symptomen van de ziekte vertoonden.
- 116 Wat uitvoeringsverordening nr. 139/2013 betreft, moet eveneens worden vastgesteld dat de Commissie haar zorgvuldigheid niet heeft geschonden door deze vast te stellen. Verzoekers hebben immers geen enkel document overgelegd op basis waarvan kan worden aangetoond dat de meest recente wetenschappelijke gegevens op belangrijke punten indruisen tegen de conclusies in het advies van de EFSA van 2006, op basis waarvan verordening nr. 318/2007 is vastgesteld, waarvan uitvoeringsverordening nr. 139/2013 de „codificatie” vormt.

- 117 Bovendien heeft de Commissie begin 2014, voordat het onderhavige beroep werd ingesteld, de EFSA een nieuw advies gevraagd (zie punt 34 hierboven). Hoewel dit advies alleen betrekking had op het H5N8-virus, moet worden vastgesteld dat een dergelijke opdracht suggereert dat de Commissie naar behoren heeft gereageerd op de ontwikkeling van de belangrijke omstandigheden voor de re-evaluatie van haar maatregelen ter bestrijding van de aviaire influenza.
- 118 Voor het overige blijkt uit de stukken dat de adviezen van de EFSA van 2008 en van 2014 de risico's in verband met in het wild levende vogels, met name gevangen vogels, en de heersende wetenschappelijke onzekerheid over de overbrenging van de aviaire influenza hebben bevestigd. Zo vermeldt ook de Gezondheidscode van de OIE dat „in wezen geen enkele lidstaat zichzelf vrij [kan] verklaren van het influenzavirus type A bij in het wild levende vogels” (zie punt 74 hierboven).
- 119 De handhaving van het verbod om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Unie vloeit dus niet voort uit een gekwalificeerde schending van de zorgvuldigheidsplicht, maar is integendeel gebaseerd op de wetenschappelijke adviezen van de EFSA die niet zijn weerlegd door de Gezondheidscode van de OIE, in het kader van de ruime beoordelingsbevoegdheid van de Commissie die zij zonder kennelijke fout heeft uitgeoefend.
- 120 Wat bovendien de stelling betreft dat de Commissie zou hebben verzuimd de EFSA te verzoeken specifiek de risico's te onderzoeken die verbonden zijn aan de internationale handel in pluimvee, moet worden vastgesteld, ten eerste, dat deze stelling onwerkzaam is omdat het daarbij gaat om een parallelle wijze van overbrenging van het aviaire-influenzavirus die het risico dat is verbonden aan in het wild gevangen vogels niet belet, en, ten tweede, dat zij feitelijke grondslag mist omdat de Commissie de EFSA al in 2000 om gedetailleerde wetenschappelijke adviezen heeft verzocht over de risico's die zijn verbonden aan de invoer van pluimvee en dienovereenkomstig verschillende handelingen heeft vastgesteld, waaronder verordening nr. 798/2008 (zie punt 24 hierboven). Voorts is de wijze van overbrenging van dat virus door pluimvee opnieuw onderzocht in het advies van de EFSA van 2014.
- 121 Ten slotte wijst de Commissie erop, zonder door verzoekers te zijn weersproken, dat zij op 31 maart 2015, rekening gehouden met de recentelijk geconstateerde omvangrijke haarden van aviaire influenza en met de recombinitie van het H5N8-virus met andere virussen van het subtype H5, de EFSA heeft verzocht een nieuw onderzoek te verrichten naar de wijzen van overbrenging en in het bijzonder naar de rol van de virussen die LPAI veroorzaken, welke bij in het wild levende vogels moeilijk zijn op te sporen maar potentieel gevaarlijk zijn voor de mens.
- 122 Uit al het voorgaande volgt dat de Commissie, door verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013 vast te stellen en te handhaven, in de uitoefening van haar ruime beoordelingsbevoegdheid geen enkele kennelijke fout heeft gemaakt en evenmin haar zorgvuldigheidsplicht op gekwalificeerde wijze heeft geschonden.
- 123 Het derde middel moet dus worden afgewezen.

Eerste middel: gekwalificeerde schending van de vrijheid van beroep, de vrijheid van ondernemerschap en het recht op eigendom (artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest van de grondrechten)

- 124 Met het eerste middel stellen verzoekers dat het in verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013 vervatte verbod om in het wild levende vogels in te voeren in de Unie hun vrijheid van beroep, hun vrijheid van ondernemerschap en hun recht op eigendom, zoals gewaarborgd door de artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest van de grondrechten, op gekwalificeerde wijze heeft geschonden. Meer in het bijzonder betogen zij dat dit verbod het hun onmogelijk heeft gemaakt om hun bedrijf van invoer en doorverkoop van in het wild gevangen vogels en hun bedrijf van quarantainestations, die daartoe door hen vóór 2005 waren gebouwd, uit te oefenen.

Zij zijn daardoor tot op de „drempel van de armoede” of zelf tot de „rand van ruïnering” gedreven vanwege de daling van hun omzet en het verlies van hun investeringen in die quarantainestations. Zij herhalen in het kader van dit middel tevens hun grieven betreffende de onevenredigheid van dat verbod, met name wegens de te ruime geografische reikwijdte ervan.

125 De Commissie wijst verzoekers’ argumenten van de hand.

126 Blijkens vaste rechtspraak vormen de vrijheid van beroep, de vrijheid van ondernemerschap en het recht op eigendom grondrechten die zijn vervat in de artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest van de grondrechten. Deze rechten hebben echter geen absolute gelding, maar moeten in het licht van hun functie in de maatschappij worden beschouwd. Bijgevolg kan de uitoefening ervan aan beperkingen worden onderworpen, mits die beperkingen werkelijk beantwoorden aan doeleinden van algemeen belang die de Unie nastreeft en zij, gelet op het nagestreefde doel, niet een onevenredige en onduldbare ingreep opleveren waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (zie in die zin arrest ATC e.a., punt 31 supra, EU:T:2013:451, punt 188 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

127 In casu moet vooraf worden opgemerkt dat het onderhavige middel analoog blijkt te zijn aan een middel dat het Gerecht in het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451), heeft onderzocht.

128 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat het Gerecht in het arrest ATC e.a., punt 31 supra (EU:T:2013:451, punt 190), heeft geoordeeld dat:

„[U]it de hierboven [...] uiteengezette beoordeling van de evenredigheid van de overeenkomstig verordening nr. 318/2007 vastgestelde maatregelen [blijkt] dat deze maatregelen een legitiem doel van algemeen belang nastreven, te weten de bescherming van de gezondheid van mens en dier tegen het risico op verspreiding van het aviaire-influenzavirus, en dat zij te dien einde niet kennelijk onevenredig zijn. Bijgevolg kunnen zij niet worden aangemerkt als een onevenredige en onduldbare ingreep waardoor verzoekers’ recht op eigendom en op vrije uitoefening van een economische activiteit in hun kern zijn aangetast. Dienaangaande zij gepreciseerd dat de economische activiteit bestaande in de import van in gevangenschap gekweekte vogels mogelijk blijft, aangezien die verordening verder toestaat dat dergelijke vogels worden ingevoerd.”

129 In casu moet worden vastgesteld dat de in punt 128 hierboven bedoelde slotsom om dezelfde redenen opgaat zowel voor verordening nr. 318/2007 als voor uitvoeringsverordening nr. 139/2013, welke een „codificatie” vormt van verordening nr. 318/2007 en de inhoud ervan in wezen overneemt (zie punt 30 hierboven).

130 Verzoekers in de onderhavige zaak hebben immers niet aangetoond en zelfs niet gesteld dat verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013 hun grondrechten in hun kern aantastten.

131 Voor het overige erkennen verzoekers zelf dat zij thans nog steeds hun vogelhandel bedrijven, met de precisering evenwel dat dit bedrijf voortaan in de Unie gefokte vogels betreft die ofwel van derden worden gekocht ofwel „tegen hoge kosten worden geproduceerd” in hun eigen bedrijf.

132 Vastgesteld moet worden dat een eventuele daling van de omzet of een eventuele winstderving in verband met een verschil in kostprijs tussen in gevangenschap gefokte vogels en in het wild gevangen vogels vanzelfsprekend geen aantasting van de kern van de grondrechten kan vormen, waarvoor veel meer nodig is dan gemiste handelskansen.

133 In dit verband moet worden beklemtoond dat verzoekers, als dierenhandelaars, vrij blijven om in gevangenschap gefokte siervogels in te voeren, te verhandelen en daartoe hun quarantainestations te gebruiken. Krachtens artikel 5 van verordening nr. 318/2007 en van uitvoeringsverordening

nr. 139/2013 was en blijft de invoer van in gevangenschap gefokte siervogels, anders dan de invoer van in het wild gevangen vogels, toegestaan mits bepaalde veterinaire rechtelijke voorschriften in acht worden genomen.

- 134 Zo tonen de door de Commissie verschaftte statistieken over de invoer in de Unie van wilde vogels, die door verzoekers niet zijn betwist, aan dat er, na een daling tussen 2005 en 2006, zelfs sprake was van een stijging tussen 2006 en 2010 en van een nog duidelijkere stijging tussen 2010 en 2014. De Commissie heeft tevens een lijst overgelegd van dertien bedrijven, gelegen in zes derde landen, te weten de Argentijnse Republiek, Canada, de Republiek Chili, de Verenigde Staten van Amerika, de Staat Israël en de Republiek der Filipijnen, die overeenkomstig artikel 4 en bijlage II van verordening nr. 318/2007, en vervolgens van uitvoeringsverordening nr. 139/2013, zijn erkend (zie punt 20 hierboven) om in gevangenschap gefokte wilde vogels naar de Unie te mogen exporteren.
- 135 Tevens moet erop worden gewezen, zoals de Commissie opmerkt en anders dan verzoekers stellen, dat de quarantainestations nuttig blijven in de Unie. Voor in gevangenschap gefokte wilde vogels en voor bepaalde wilde vogels waarvoor invoer is toegestaan op grond van de uitzonderingsvoorschriften van artikel 2 van verordening nr. 318/2007 en van uitvoeringsverordening nr. 139/2013 geldt immers een dubbele quarantaine verplichting daar deze zowel van toepassing is in het land van uitvoer als in de Unie.
- 136 Volgens de door de Commissie verstrekte statistieken, die door verzoekers niet zijn betwist, is aldus het aantal quarantainestations in de Unie niet beduidend afgenomen sinds 2007, daar er zelfs nieuwe stations zijn erkend. Duitsland bezat bijvoorbeeld in 2014, net als in 2007, 24 functionerende quarantainestations.
- 137 Uit al het voorgaande volgt dat de maatregelen in verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013 rechtmatige en evenredige beperkingen vormen, in de zin van de in punt 126 hierboven aangehaalde rechtspraak, op de vrijheid van beroep, de vrijheid van ondernemerschap en het recht op eigendom van verzoekers, in overeenstemming met artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten, en dat de Commissie, door die verordeningen vast te stellen en te handhaven, in de uitoefening van haar ruime beoordelingsbevoegdheid geen kennelijke fout heeft gemaakt en evenmin deze grondrechten op gekwalificeerde wijze heeft geschonden.
- 138 Het eerste middel moet dus worden afgewezen.
- 139 Daar de Commissie, door verordening nr. 318/2007 en uitvoeringsverordening nr. 139/2013 vast te stellen en te handhaven, geen kennelijke fout heeft gemaakt in de uitoefening van haar ruime beoordelingsbevoegdheid, en evenmin het evenredigheidsbeginsel, rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, haar zorgvuldigheidsplicht en verzoekers' grondrechten uit hoofde van de artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest van de grondrechten op gekwalificeerde wijze heeft geschonden, dient de slotsom te luiden dat verzoekers er in casu niet in zijn geslaagd om aan te tonen dat er sprake is van een onrechtmatige handelwijze van de Commissie.

Beroep tot schadevergoeding

- 140 De constatering dat er in casu geen sprake is van een onrechtmatige handelwijze van de Commissie, volstaat om de niet-contractuele aansprakelijkheid van deze instelling uit te sluiten, zonder dat, ten eerste, haar eigen stellingen inzake niet-ontvankelijkheid en ongegrondheid met betrekking tot het causaliteitsverband en de door verzoekers aangevoerde schade hoeven te worden onderzocht, en, ten tweede, hoeft te worden ingegaan op het verzoek van laatstgenoemden om de directeur van de OIE, de heer B.V., als deskundige op te roepen.
- 141 Bijgevolg moet het beroep tot schadevergoeding in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

- ¹⁴² Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten voor zover dat is gevorderd.
- ¹⁴³ Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in hun eigen kosten en in die van de Commissie.

HET GERECHT (Achtste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Zoofachhandel Züpke GmbH, Zoohaus Bürstadt, Helmut Ofenloch GmbH & Co. KG, Zoofachgeschäft – Vogelgroßhandel Import-Export Heinz Marche, Rita Bürgel en Norbert Kass worden verwezen in hun eigen kosten alsmede in die van de Europese Commissie.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 maart 2016.

ondertekeningen

Inhoud

Voorgeschiedenis van het geding	2
Verzoekers	2
Richtlijnen 91/496/EEG en 92/65/EEG	2
EFSA-advies van 2005	2
Beschikking 2005/760/EG en de verlenging van de vastgestelde maatregelen	3
EFSA-advies van 2006	3
Verordening (EG) nr. 318/2007	4
EFSA-advies van 2008	7
Uitvoeringsverordening (EU) nr. 139/2013	7
Arrest ATC e.a./Commissie uit 2013	8
EFSA-advies van 2014	8
Procedure en conclusies van partijen	9
In rechte	9
Bestaan van een onrechtmatige handeling	10
Tweede middel: gekwalificeerde schending van het evenredigheidsbeginsel	10
– Eerste grief: te ruime geografische reikwijdte van het verbod om in het wild gevangen vogels in te voeren in de Unie	11
– Tweede grief: buiten toepassing laten van een quarantaine-oplossing als minder dwingend middel	17
– Derde grief: verzuim om een intensiever toezicht op trekvogels toe te passen als doeltreffender middel	18
Derde middel: gekwalificeerde schending van de zorgvuldigheidsplicht	19
Eerste middel: gekwalificeerde schending van de vrijheid van beroep, de vrijheid van ondernemerschap en het recht op eigendom (artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest van de grondrechten)	21
Beroep tot schadevergoeding	23
Kosten	24