



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera întâi)

16 septembrie 2013*

„Răspundere extracontractuală — Sănătate animală — Măsuri de salvagardare în situație de criză — Măsuri de protecție referitoare la prezența gripei aviare puternic patogene în anumite țări terțe — Interzicerea importului de păsări sălbatice capturate în mediul lor natural — Încălcare suficient de gravă a unor norme de drept care conferă drepturi particularilor — Nerespectare manifestă și gravă a limitelor puterii de apreciere — Directivele 91/496/CE și 92/65/CE — Principiul precauției — Obligația de diligență — Proportionalitate”

În cauza T-333/10,

Animal Trading Company (ATC) BV, cu sediul în Loon op Zand (Țările de Jos),

Avicentra NV, cu sediul în Malle (Belgia),

Borgstein birds and Zoofood Trading vof, cu sediul în Wamel (Țările de Jos),

Bird Trading Company Van der Stappen BV, cu sediul în Dongen (Țările de Jos),

New Little Bird's Srl, cu sediul în Anagni (Italia),

Vogelhuis Kloeg, cu sediul în Zevenbergen (Țările de Jos),

Giovanni Pistone, cu domiciliul în Westerlo (Belgia),

reprezenți de M. Osse și de J. Houdijk, avocați,

reclamanți,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de F. Jimeno Fernández și de B. Burggraaf, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o acțiune în despăgubire prin care se solicită repararea prejudiciului pe care reclamanții pretind că l-au suferit ca urmare a adoptării, inițial, a Deciziei 2005/760/CE a Comisiei din 27 octombrie 2005 privind unele măsuri de protecție referitoare la prezența gripei aviare puternic patogene în anumite țări terțe, aplicabile importului de păsări ținute în captivitate (JO L 285, p. 60, Ediție specială, 03/vol. 66, p. 198), a cărei aplicare a fost prelungită, și, apoi, a Regulamentului (CE) nr. 318/2007 al Comisiei din 23 martie 2007 de stabilire a condițiilor de sănătate animală pentru importurile anumitor păsări în Comunitate și a condițiilor de carantină (JO L 84, p. 7),

* Limba de procedură: neerlandeza.

TRIBUNALUL (Camera întâi),

compus din domnii J. Azizi, președinte, S. Frimodt Nielsen și doamna M. Kancheva (raportor),
judecători,

grefier: domnul J. Plingers, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 20 noiembrie 2012,

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul cauzei

A – Prezentarea reclamanților

- 1 Reclamanții, Animal Trading Company (ATC) BV, Avicentra NV, Borgstein birds and Zoofood Trading vof, Bird Trading Company Van der Stappen BV, New Little Bird's Srl, Vogelhuis Kloeg și Giovanni Pistone, desfășoară activități de import în Uniunea Europeană de păsări sălbatice capturate în mediul lor natural și destinate unei utilizări ornamentale în voliere, incluzând printre altele păsări din familia *Psittacidae*, cum sunt papagalii, perușii și cacadu, precum și păsări din familia passeriformelor. Reclamanții au sediul sau locuiesc în Țările de Jos, în Belgia și în Italia. Aceștia sunt membri ai European Association of Im- and Exporters of Birds and Live Animals (Asociația Europeană a Importatorilor și a Exportatorilor de Animale Vii, denumită în continuare „Asociația Europeană a Crescătorilor și a Comercianților de Păsări”).

B – Cu privire la Directivele 91/496 și 92/65

- 2 La 15 iulie 1991, Consiliul Comunităților Europene a adoptat, în temeiul articolului 37 CE referitor la politica agricolă comună, Directiva 91/496/CEE de stabilire a principiilor privind organizarea controalelor sanitar-veterinare ale animalelor provenite din țări terțe introduse în Comunitate și de modificare a Directivelor 89/662/CEE, 90/425/CEE și 90/675/CEE (JO L 268, p. 56, Ediție specială, 03/vol. 10, p. 151).
- 3 În temeiul articolului 18 alineatul (1) din Directiva 91/496, este permisă adoptarea unor măsuri de salvagardare în următoarele condiții:

„În cazul în care, pe teritoriul unei țări terțe, apare sau se răspândește o boală prevăzută de Directiva 82/894/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1982 privind notificarea bolilor animalelor în cadrul Comunității, o zoonoză sau o boală sau cauză care ar putea constitui un pericol grav pentru sănătatea animalelor sau a oamenilor sau în cazul în care orice alt motiv grav de sănătate animală o justifică, în special din cauza constatărilor făcute de experții săi veterinari, Comisia, din proprie inițiativă sau la cererea unui stat membru, ia fără întârziere, în funcție de gravitatea situației, una dintre următoarele măsuri:

- suspendarea importurilor provenite din toată țara sau dintr-o parte a țării terțe în cauză și, după caz, din țara terță de tranzit,
- stabilirea unor condiții speciale pentru animalele provenite din toată țara sau dintr-o parte a țării terțe în cauză.”

- 4 În plus, articolul 18 alineatul (7) din Directiva 91/496 prevede că deciziile de prelungire, modificare sau abrogare a măsurilor adoptate în temeiul alineatelor (1)-(3) și (6) din directiva menționată se iau în conformitate cu procedura de comitologie prevăzută la articolul 17 din Directiva 89/662/CEE a Consiliului din 11 decembrie 1989 privind controlul veterinar în cadrul schimburilor intracomunitare în vederea realizării pieței interne (JO L 395, p. 13, Ediție specială, 03/vol. 7, p. 202).
- 5 La 13 iulie 1992, Consiliul a adoptat Directiva 92/65/CEE de definire a cerințelor de sănătate animală care reglementează schimburile și importurile în Comunitate de animale, material seminal, ovule și embrioni care nu se supun, în ceea ce privește cerințele de sănătate animală, reglementărilor comunitare speciale prevăzute la punctul I din anexa A la Directiva 90/425/CEE (JO L 268, p. 54, Ediție specială, 03/vol. 11, p. 143, rectificare în JO 2009, L 49, p. 48). Această directivă stabilește condiții speciale care trebuie să fie îndeplinite de țara și de exploatarea de origine, prevede reguli referitoare la certificatele de sănătate care trebuie să însoțească animalele și stabilește care sunt examinările cărora trebuie să fie supuse animalele.
- 6 Articolul 17 alineatele (2) și (3) din Directiva 92/65 prevede în special, în esență, că pot fi importate în Uniune numai animalele care provin dintr-o țară terță care figurează pe o listă a țărilor terțe sau a zonelor din țările terțe care furnizează garanții echivalente cerințelor aplicabile în ceea ce privește schimburile în interiorul Uniunii.

C – Cu privire la Decizia 2000/666

- 7 Decizia 2000/666/CE a Comisiei din 16 octombrie 2000 de stabilire a cerințelor de sănătate animală și de certificare sanitar-veterinară pentru importul de păsări, altele decât păsările de curte, și a condițiilor de carantină (JO L 278, p. 26, Ediție specială, 03/vol. 35, p. 82) permitea, cu condiția respectării anumitor reguli, printre care menținerea în carantină timp de cel puțin 30 de zile, importul de păsări provenite din țări terțe membre ale Oficiului Internațional de Epizootii (OIE, devenit Organizația Mondială pentru Sănătatea Animalelor).

D – Cu privire la primul aviz al EFSA

- 8 La 14 și la 15 septembrie 2005, în urma unei cereri din partea Comisiei Comunităților Europene din anul 2004, Autoritatea Europeană pentru Siguranța Alimentară (EFSA) a emis un aviz științific privind aspectele referitoare la sănătatea și la bunăstarea animalelor care privesc gripa aviară [*The EFSA Journal* (2005) 266, 1-21, denumit în continuare „primul aviz al EFSA”].
- 9 Ținând seama de mandatul care îi fusese conferit, EFSA s-a pronunțat în cadrul acestui aviz numai cu privire la riscul de infecție cu gripă aviară a păsărilor de curte.
- 10 În cadrul introducerii care figurează în avizul său, EFSA a amintit că gripa aviară se manifesta la păsările de curte în două forme clinice distincte, gripa aviară puternic patogenă (denumită în continuare „GAPP”) și gripa aviară slab patogenă. GAPP este cauzată de virusuri din subtipurile H5 și H7, care prezintă anumite caracteristici moleculare ce pot determina o infecție sistemică și care nu se regăsesc în cazul gripei aviare slab patogene. Virusul H5N1 este unul dintre aceste subtipuri de virusuri care produc GAPP.
- 11 În plus, EFSA a indicat că răspândirea importantă a virusului aflat la originea gripei aviare în Asia la momentul adoptării avizului său putea reprezenta originea unui virus pandemic pentru oameni și că fuseseră discutate o serie întreagă de probleme în vederea găsirii unui mijloc de combatere a crizei de gripă aviară aflate în curs. EFSA a considerat, pe baza datelor științifice disponibile, că, în cadrul avizului său, putea formula câteva concluzii cu privire la anumite aspecte incluse în sfera mandatului său, însă că aceste concluzii nu priveau aspectele referitoare la sănătatea umană a infecțiilor cu gripă aviară.

- 12 EFSA a precizat de asemenea că, cu puțin timp înaintea adoptării avizului său, în urma unei situații de endemie neobișnuită a virusului H5N1 printre păsările de curte din anumite țări din Asia, virusul H5N1 infectase populația de păsări sălbatice. Această situație epidemiologică, nemaîntâlnită până atunci, potrivit EFSA, putea produce consecințe imprevizibile. Cu toate acestea, ținând seama de lipsa de cunoștințe în legătură cu infecțiile de tip GAPP la păsările sălbatice, EFSA a considerat că nu existau date științifice suficiente pentru a realiza o evaluare a situației și pentru a efectua previziuni referitoare la evoluțiile care urmau să aibă loc. Astfel, potrivit EFSA, consecința epidemiei de GAPP legate de virusul H5N1 în Asia de Sud-Est este că această infecție s-a propagat la populația de păsări sălbatice sedentare și migratoare, ceea ce ar putea reprezenta un mijloc prin care virusul respectiv să afecteze Uniunea. EFSA a considerat însă că era necesar un efort multidisciplinar pentru a clarifica probabilitatea și implicațiile unei astfel de ipoteze.
- 13 În ceea ce privește riscul pe care îl reprezintă pentru păsările de curte din Uniune păsările ținute în colivie, care includ în special păsările ornamentale și cele de companie, EFSA a considerat că aceste păsări puteau fi infectate cu virusurile gripei aviare, inclusiv cu cele de tipurile H5 și H7, și că, prin urmare, puteau reprezenta, în cazul în care erau importate, un risc de introducere a acestor virusuri în Uniune. Cu toate acestea, EFSA a considerat că, în cazul păsărilor comercializate în mod legal, acest risc era mult redus datorită legislației în vigoare referitoare la importul de păsări, altele decât păsările de curte.

E – Cu privire la Decizia 2005/760

- 14 La 27 octombrie 2005, Comisia a adoptat Decizia 2005/760/CE privind unele măsuri de protecție referitoare la prezența [GAPP] în anumite țări terțe, aplicabile importului de păsări ținute în captivitate (JO L 285, p. 60, Ediție specială, 03/vol. 66, p. 198), care suspenda importul în Uniune de păsări vii, cu excepția păsărilor de curte.
- 15 Această decizie a fost adoptată după identificarea, la 21 octombrie 2005, a prezenței virusului H5N1 al GAPP la două păsări importate care se aflau, din luna septembrie 2005, într-un centru de carantină situat în Essex, în Regatul Unit. Aceste păsări erau considerate ca provenind din Taiwan și, respectiv, din Suriname.
- 16 În considerentele (1) și (2) ale Deciziei 2005/760, Comisia a motivat această suspendare arătând, mai întâi, că gripa aviară este o boală virală infecțioasă a păsărilor de curte și a altor păsări, care provoacă mortalitate și perturbări susceptibile să atingă rapid proporțiile unei epizootii care poate să compromită grav sănătatea animală și publică și să reducă semnificativ rentabilitatea aviculturii. Comisia a indicat de asemenea că exista riscul de introducere a agentului patogen în urma comerțului internațional cu păsări vii, altele decât păsările de curte. Pe de altă parte, în urma detectării prezenței GAPP la păsări importate aflate în carantină în Regatul Unit, Comisia a considerat că era oportun să se suspende importurile de păsări provenind din anumite zone de risc și să se apeleze, pentru delimitarea acestor zone, la comisiile regionale de specialitate ale OIE.
- 17 Articolul 1 alineatul (1) din Decizia 2005/760 prevede:
- „Statele membre suspendă importul din țări terțe sau din anumite zone ale țărilor terțe aparținând comisiilor regionale ale OIE enumerate în anexă:
- (a) de «păsări vii, cu excepția păsărilor de curte», astfel cum sunt definite la articolul 1 a treia liniuță din Decizia 2000/666/CE,

[...]

18 În anexa la Decizia 2005/760 se precizează:

„Țări terțe, menționate la articolul 1, aparținând comisiilor regionale ale OIE pentru:

- Africa;
- continentul american;
- Asia, Extremul Orient și Oceania;
- Europa și
- Orientul Mijlociu.”

19 Articolul 6 din Decizia 2005/760 prevede că aceasta se aplică până la 30 noiembrie 2005.

F – Cu privire la raportul Grupului Național de Epidemiologie de Urgență din Regatul Unit

20 La 11 noiembrie 2005, National Emergency Epidemiology Group (Grupul Național de Epidemiologie de Urgență din Regatul Unit) a publicat un document intitulat „Epidemiological Report on Avian Influenza in Birds in a Quarantine Premises in Essex” (Raport epidemiologic cu privire la gripa aviară care afectează păsările aflate într-un centru de carantină din Essex). Potrivit acestui raport, prezența virusului H5N1 fusese detectată în centrul de carantină din Essex numai în cazul unor păsări provenind din Taiwan, în Asia, iar nu din Suriname, în America de Sud. Eroarea referitoare la Suriname era rezultatul unei inversări a eșantioanelor prelevate în centrul de carantină.

G – Cu privire la primele decizii de prelungire

21 Prin Decizia 2005/862/CE din 30 noiembrie 2005 de modificare a Deciziilor 2005/759/CE și 2005/760/CE în ceea ce privește măsurile de luptă împotriva gripei aviare la alte păsări decât păsările de curte (JO L 317, p. 19, Ediție specială, 03/vol. 67, p. 176), Comisia a prelungit aplicarea măsurilor adoptate prin Decizia 2005/760 până la 31 ianuarie 2006.

22 În cadrul considerentului (4) al Deciziei 2005/862, Comisia a motivat această prelungire arătând că, întrucât fuseseră semnalate noi cazuri de gripă aviară în anumite țări membre ale OIE, trebuia prelungită suspendarea circulației păsărilor de companie și a importurilor altor păsări provenind din anumite zone de risc.

23 Prin scrisorile din 7 decembrie 2005 și 3 și 18 ianuarie 2006, Asociația Europeană a Crescătorilor și a Comercianților de Păsări a atras atenția Comisiei asupra consecințelor interdicției, în special în ceea ce privește riscul dezvoltării pieței importurilor ilegale, care ar implica un risc sporit de răspândire a gripei aviare în Uniune. În plus, asociația menționată a solicitat Comisiei să se întâlnească cu reprezentanții săi și să nu adopte noi măsuri de prelungire a interdicției. Asociația Europeană a Crescătorilor și a Comercianților de Păsări a anexat la scrisoarea sa din 3 ianuarie 2006 documentul intitulat „Report on the Independent Review of Avian Quarantine” (Raport privind controlul independent al carantinei impuse în sectorul păsărilor), adoptat la 7 decembrie 2005 de departamentul însărcinat cu mediul, alimentația și problemele rurale din cadrul guvernului Regatului Unit (denumit în continuare „raportul DEFRA”).

24 Prin Decizia 2006/79/CE din 31 ianuarie 2006 de modificare a Deciziilor 2005/759/CE și 2005/760/CE, în ceea ce privește o prelungire a perioadei de aplicare a acestora (JO L 36, p. 48), Comisia a prelungit aplicarea măsurilor adoptate prin Decizia 2005/760 până la 31 mai 2006.

- 25 În cadrul considerentului (3) al Deciziei 2006/79, Comisia a motivat prelungirea aplicării celor două decizii în cauză arătând că, dat fiind că fuseseră semnalate noi cazuri de gripă aviară în anumite țări membre ale OIE, trebuiau menținute restricțiile privind circulația pasărilor de companie și importurile altor păsări provenind din anumite zone de risc.
- 26 Prin scrisoarea din 16 februarie 2006, Comisia a răspuns scrisorilor menționate la punctul 23 de mai sus. În această scrisoare, Comisia a arătat că existau dovezi recente din ce în ce mai importante care indicau faptul că păsările sălbatice puteau juca un rol major în ceea ce privește răspândirea GAPP și că primul caz de GAPP având o tulpină asiatică detectat în Europa într-un centru de carantină în octombrie 2005 determinase Comisia să suspende toate importurile de păsări, altele decât păsările de curte. În plus, Comisia a arătat că această suspendare fusese extinsă până la 31 mai 2006 prin Decizia 2006/79 având în vedere apariția bolii în Turcia, unde aceasta se răspândise rapid, și ținând seama de numărul redus de informații disponibile cu privire la supravegherea gripei aviare de către țările limitrofe Turciei. În sfârșit, Comisia a adăugat că, chiar dacă amploarea problemei privind păsările sălbatice era în continuare neclară, existau din ce în ce mai multe dovezi că amenințarea nu se limita la o singură țară terță, motiv pentru care fusese suspendat importul din toate țările terțe.
- 27 Prin scrisoarea din 7 martie 2006, Asociația Europeană a Crescătorilor și a Comercianților de Păsări a trimis Comisiei informații suplimentare privind importul de păsări sălbatice din țări terțe.
- 28 Prin Decizia 2006/405/CE din 7 iunie 2006 de modificare a Deciziilor 2005/710/CE, 2005/734/CE, 2005/758/CE, 2005/759/CE, 2005/760/CE, 2006/247/CE și 2006/265/CE în ceea ce privește anumite măsuri de protecție împotriva [GAPP] (JO L 158, p. 14, Ediție specială, 03/vol. 72, p. 166), Comisia a prelungit aplicarea măsurilor adoptate prin Decizia 2005/760 până la 31 iulie 2006.
- 29 În cadrul considerentului (8) al Deciziei 2006/405, Comisia a motivat această prelungire arătând că amenințarea pe care o reprezenta, pentru Uniune, sușa asiatică a virusului gripei aviare nu scăzuse și că boala persista încă la păsările sălbatice din Uniune și la păsările sălbatice și la păsările de curte din diferite țări terțe, inclusiv din țări membre ale OIE. În plus, Comisia a considerat că virusul respectiv părea să aibă un caracter din ce în ce mai endemic în anumite părți ale lumii. Pe de altă parte, în cadrul considerentului (11) al aceleiași decizii, Comisia a precizat că, în interesul sănătății animale și având în vedere situația epidemiologică, era necesar să se asigure aplicarea fără întrerupere a măsurilor de protecție prevăzute printre altele în Decizia 2005/760, astfel încât dispozițiile Deciziei 2006/405 trebuiau să aibă un efect retroactiv.
- 30 Prin Decizia 2006/522/CE din 25 iulie 2006 de modificare a Deciziilor 2005/759/CE și 2005/760/CE privind unele măsuri de protecție referitoare la [GAPP] și la introducerea anumitor păsări vii în Comunitate (JO L 205, p. 28), Comisia a prelungit aplicarea măsurilor adoptate prin Decizia 2005/760 până la 31 decembrie 2006.
- 31 În cadrul considerentului (1) al Deciziei 2006/522, Comisia a arătat că, în urma apariției gripei aviare, cauzată de o tulpină puternic patogenă a virusului, în Asia de Sud-Est în 2004, adoptase diverse măsuri de protecție împotriva acestei maladii, inclusiv Decizia 2005/760. În cadrul considerentului (7) al Deciziei 2006/522, Comisia a arătat că, la momentul respectiv, o modificare substanțială a normelor definite în Decizia 2005/760 ar induce în eroare operatorii economici și celelalte părți interesate cu privire la evoluția posibilă a politicii europene în acest domeniu. Comisia a considerat că, dată fiind situația sănătății animalelor în ceea ce privește gripa aviară și în așteptarea avizului EFSA care urma să fie adoptat în octombrie 2006, trebuiau menținute restricțiile referitoare la importul de păsări, altele decât păsările de curte, și, prin urmare, trebuia prelungită aplicarea Deciziei 2005/760 până la 31 decembrie 2006.
- 32 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 10 august 2006, Asociația Europeană a Crescătorilor și a Comercianților de Păsări, precum și alți trei reclamânți au sesizat Tribunalul cu o cerere de măsuri provizorii prin care solicitau suspendarea executării Deciziei 2006/522 și adoptarea

unor măsuri provizorii în această privință, formulând în același timp, prin act separat, o acțiune în anulare împotriva deciziei menționate. Această cerere și această acțiune au fost respinse prin Ordonanța președintelui Tribunalului din 26 octombrie 2006, European Association of Im-and Exporters of Birds and live Animals și alții/Comisia (T-209/06 R, nepublicată în Repertoriu), și, respectiv, prin Ordonanța Tribunalului din 11 iunie 2008, European Association of Im-and Exporters of Birds and live Animals și alții/Comisia (T-209/06, nepublicată în Repertoriu).

- 33 Prin scrisoarea din 26 septembrie 2006, Asociația Europeană a Crescătorilor și a Comercianților de Păsări s-a adresat Comisiei subliniind, în esență, caracterul disproporționat al interdicției de import instituite la nivel mondial prin Decizia 2005/760 și prin deciziile de prelungire, alertând-o în același timp cu privire la consecințele grave și ireversibile ale acestor decizii pentru membrii asociației.

H – Cu privire la al doilea aviz al EFSA

- 34 La 27 octombrie 2006, ca răspuns la o cerere a Comisiei din 25 aprilie 2005, EFSA a emis Avizul științific referitor la riscurile pentru sănătatea și bunăstarea animalelor care decurg din importul în Uniune de păsări sălbatice, altele decât păsările de curte [*The EFSA Journal* (2006) 410, 1-55, denumit în continuare „al doilea aviz al EFSA”]. Acest aviz formulează diverse recomandări pentru sănătatea și bunăstarea păsărilor capturate în mediul lor natural. În cadrul avizului, EFSA a luat în considerare diverși agenți infecțioși pentru păsări, printre care și gripa aviară.
- 35 În ceea ce privește aspectele referitoare la sănătate, EFSA a considerat că probabilitatea ca anumiți agenți infecțioși să fi fost introduși în Uniune în urma ieșirii din carantină a unor păsări sălbatice capturate era cuprinsă între o probabilitate neglijabilă și una foarte ridicată. Potrivit EFSA, probabilitatea ca o pasăre sălbatică capturată să fie infectată la momentul ieșirii sale din carantină variază de la o specie la alta și depinde de probabilitatea de infecție în stadii preclinice. Aceste constatări au determinat EFSA să recomande o examinare atentă a necesității de a continua importul de păsări sălbatice capturate.
- 36 Pe de altă parte, EFSA a constatat că 95 % dintre păsările importate în Uniune aparțineau uneia dintre cele trei familii compuse din passeriforme (64 %), din psittaciforme (17 %) și, respectiv, din galiforme (14 %). În plus, potrivit avizului menționat, în anul 2005, 88 % din importurile de păsări sălbatice proveneau din Africa și 78 % proveneau din cinci state africane.
- 37 EFSA a arătat de asemenea că păsările sălbatice puteau fi infectate printr-o contaminare laterală provenind de la alte păsări sălbatice infectate, de un mediu contaminat sau prin intermediul unor păsări de curte infectate.
- 38 În ceea ce privește în mod specific gripa aviară, EFSA a considerat că speciile de păsări care erau importate cel mai mult, și anume, passeriformele și psittaciformele, nu jucau un rol major în epidemiologia gripei aviare. EFSA a indicat de asemenea că toate virusurile de tip GAPP prezente la păsări aveau un potențial zoonotic redus. Cu toate acestea, potrivit EFSA, dat fiind că genomul virusului gripei aviare sau o parte a acestuia fusese implicat în pandemii importante în trecut și, la momentul redactării avizului, în cea a virusului H5N1, un program corespunzător de supraveghere putea să împiedice pătrunderea în Uniune a virusurilor gripei aviare prin intermediul unor păsări importate în mod legal. În plus, EFSA a subliniat că, în special în cazul păsărilor din familia passeriformelor și al galinaceelor, virusurile GAPP aveau perioade de incubație și de evoluție clinică foarte scurte, determinând o mortalitate ridicată în câteva zile, în timp ce, în cazul anzeriformelor, perioada de incubație putea fi mult mai lungă. Pe de altă parte, EFSA a considerat că, având în vedere perioada de incubație scurtă, o pasăre care ajungea în carantină fiind infectată cu un virus al gripei aviare sau care era infectată cu acest virus în perioada carantinei ar prezenta semne clinice în cursul perioadei de carantină. Prin urmare, EFSA a considerat că probabilitatea ca o astfel de pasăre să fie

scoasă din carantină fără să fi fost detectată era redusă sau chiar neglijabilă. EFSA a indicat însă că exista riscul ca păsările care erau predispuse la infecții infraclinice să fie scoase din carantină deși sunt infectate.

- 39 În sfârșit, EFSA a recomandat să se evalueze atent necesitatea continuării importului de păsări sălbatice și să se prefere importul de ouă, ținând seama de riscul introducerii unor agenți infecțioși importanți în Uniune. În plus, EFSA a recomandat să fie efectuată o apreciere regulată a riscului de a fi importate maladii infecțioase pentru a se identifica zonele și țările care prezintă un risc ridicat, precum și speciile cu un risc ridicat, întrucât acestea variază în timp.

I – Cu privire la ultimele două decizii de prelungire

- 40 Prin scrisorile din 13 noiembrie, 23 noiembrie și 9 decembrie 2006, precum și prin scrisoarea din 8 ianuarie 2007, Asociația Europeană a Crescătorilor și a Comercianților de Păsări s-a adresat din nou Comisiei subliniind, în esență, caracterul disproporționat al interdicției de import instituite la nivel mondial prin Decizia 2005/760 și prin deciziile de prelungire, alertând-o în același timp cu privire la consecințele grave și ireversibile ale acestor decizii pentru membrii asociației.
- 41 Prin Decizia 2007/21/CE din 22 decembrie 2006 de modificare a Deciziei 2005/760/CE în ceea ce privește anumite măsuri de protecție referitoare la prezența [GAPP] și la importurile de păsări, altele decât păsările de curte, în Comunitate (JO L 7, p. 44, Ediție specială, 03/vol. 81, p. 268), Comisia a prelungit aplicarea măsurilor adoptate prin Decizia 2005/760 până la 31 martie 2007.
- 42 În cadrul considerentului (1) al Deciziei 2007/21, Comisia a repetat că, în urma apariției gripei aviare în Sud-Estul Asiei în 2004, cauzată de o sușă înalt patogenă a virusului, adoptase Decizia 2005/760. În plus, în cadrul considerentului (4) al Deciziei 2007/21, Comisia a arătat că începuse evaluarea celui de al doilea aviz al EFSA imediat după emiterea acestuia. Comisia a considerat însă că, având în vedere situația mondială a sănătății animale în ceea ce privește gripa aviară, pentru a permite statelor membre, precum și Comisiei, în strânsă colaborare cu statele membre, să finalizeze această evaluare și să pregătească măsurile care trebuiau stabilite, era necesar ca restricțiile prevăzute de Decizia 2005/760 să fie prelunghite pentru o scurtă perioadă de tranziție.
- 43 Prin scrisoarea din 31 ianuarie 2007, Comisia a răspuns scrisorilor menționate la punctele 33 și 41 de mai sus, semnalând că păsările sălbatice jucaseră un rol major în propagarea gripei aviare în 2006, în condițiile în care anterior se considerase că rolul păsărilor sălbatice era minor, ca urmare a ratei ridicate de mortalitate a păsărilor infectate cu un virus puternic patogen. Comisia decisese, prin urmare, să prelungească interdicția mondială a importului de păsări sălbatice până la 1 iulie 2007. Comisia a indicat de asemenea că, după această dată, urmau să se aplice alte reguli, care nu vizau interzicerea importului de păsări capturate, ci care impuneau condiții de import mai severe, destinate să reducă riscurile pentru sănătate. În sfârșit, Comisia a considerat că, din motive legate de sănătatea animalelor, era preferabil ca programele de creștere a animalelor să fie desfășurate în cadrul statelor membre ale Uniunii, în loc să fie importate în Uniune animale vii care au fost crescute în țări terțe. În consecință, Comisia a invitat Asociația Europeană a Crescătorilor și a Comercianților de Păsări să ia în considerare într-o mai mare măsură această opțiune.
- 44 În sfârșit, prin Decizia 2007/183/CE din 23 martie 2007 de modificare a Deciziei 2005/760 (JO L 84, p. 44), Comisia a prelungit aplicarea măsurilor adoptate prin Decizia 2005/760 până la 30 iunie 2007. În cadrul considerentelor (4)-(6) ale Deciziei 2007/183, Comisia a motivat această prelungire arătând, mai întâi, că, întrucât noile condiții de sănătate animală prevăzute în Regulamentul (CE) nr. 318/2007 al Comisiei din 23 martie 2007 de stabilire a condițiilor de sănătate animală pentru importurile anumitor păsări în Comunitate și a condițiilor de carantină (JO L 84, p. 7) erau mai stricte decât cele aflate la acel moment în vigoare, regulamentul respectiv nu urma să intre în vigoare până la 1 iulie 2007, pentru a lăsa timp statelor membre și țărilor terțe care exportau astfel de păsări în

Uniune să se adapteze noilor măsuri. În continuare, Comisia a arătat că, având în vedere al doilea avis al EFSA și situația sănătății animale la nivel mondial în ceea ce privește gripa aviară, importurile de astfel de păsări trebuiau supuse unor cerințe stricte de import. În consecință, Comisia a considerat că măsurile de protecție prevăzute în Decizia 2005/760 trebuiau să se aplice în continuare până la 30 iunie 2007.

J – *Cu privire la Regulamentul nr. 318/2007*

45 La 23 martie 2007, Comisia a adoptat, în temeiul articolului 10 alineatul (3) al doilea paragraf și al articolului 10 alineatul (4) primul paragraf din Directiva 91/496, precum și al articolului 17 alineatul (2) litera (b), al articolului 17 alineatul (3) și al articolului 18 alineatul (1) prima și a patra liniuță din Directiva 92/65, Regulamentul nr. 318/2007, care, în temeiul articolului 20 din acesta, a intrat în vigoare la 1 iulie 2007 și, în temeiul articolului 19 din acesta, a abrogat și a înlocuit atât Decizia 2000/666/CE a Comisiei din 16 octombrie 2000 de stabilire a cerințelor de sănătate animală și de certificare sanitar-veterinară pentru importul de păsări, altele decât păsările de curte, și a condițiilor de carantină (JO L 278, p. 26, Ediție specială, 03/vol. 35, p. 82), cât și Decizia 2005/760.

46 În cadrul considerentului (9) al Regulamentului nr. 318/2007 se precizează că, luând în considerare rolul jucat de păsările sălbatice migratoare în răspândirea gripei aviare din Asia în Europa în 2005 și în 2006, este necesară limitarea importurilor de păsări, altele decât păsările de curte, la păsările crescute în captivitate.

47 Potrivit considerentului (10) al Regulamentului nr. 318/2007:

„Rareori este posibilă diferențierea sigură a acestor păsări capturate în sălbăticie de păsările crescute în captivitate. Se pot aplica metode de marcare a ambelor tipuri de păsări, fără a fi posibilă deosebirea între ele. Prin urmare, trebuie limitate importurile de păsări, altele decât păsările de curte, la unitățile de creștere acreditate de o autoritate competentă a țării terțe de export și stabilirea unor condiții minime pentru această aprobare.”

48 Articolul 1 din Regulamentul nr. 318/2007, intitulat „Obiectul”, prevede:

„Regulamentul stabilește condițiile de sănătate a animalelor pentru importul anumitor păsări în [Uniune] din țările terțe și părți ale acestora numite în continuare în anexa I, precum și condițiile de carantină pentru astfel de importuri.”

49 Articolul 2 din Regulamentul nr. 318/2007, intitulat „Sfera de aplicare”, are următorul cuprins:

„Regulamentul se aplică animalelor din speciile aviare.

Totuși, regulamentul nu se aplică următoarelor:

- (a) bibilici, curcani, rațe, găște, prepelițe, porumbei, fazani, potârnicși și ratite (*Ratitae*) crescute sau ținute în captivitate pentru înmulțire, producție de carne sau ouă pentru consum sau pentru refurajarea rezervelor de vânat («păsări»);
- (b) păsări importate pentru programele de conservare acreditate de autoritatea competentă din statul membru de destinație;
- (c) animale de companie menționate la articolul 1 al treilea paragraf din Directiva 92/65/CEE, care își însoțesc stăpânul;
- (d) păsări destinate grădinilor zoologice, circurilor, parcurilor de distracție sau experimentelor;

- (e) păsări destinate organelor, institutelor sau centrelor acreditate în conformitate cu articolul 13 din Directiva 92/65/CEE;
- (f) porumbei de concurs introduși pe teritoriul [Uniunii] dintr-o țară vecină, unde aceștia trăiesc în mod obișnuit, și ulterior eliberați imediat în speranța că vor zbura înapoi spre acea țară terță;
- (g) păsări importate din Andorra, Elveția, Liechtenstein, Monaco, Norvegia, San Marino și Statul Vatican.”

50 Articolul 5 din Regulamentul nr. 318/2007, intitulat „Condițiile de import”, prevede:

„Importurile de păsări de la unitățile de creștere conforme cu articolul 4 îndeplinesc următoarele condiții:

- (a) păsările sunt păsări ținute [a se citi «crescute»] în captivitate [definite la articolul 3 litera (c) din același regulament ca fiind «păsări care nu au fost capturate în sălbăcie, ci crescute în captivitate din părinți împerecheați sau din însămânțare artificială efectuată în captivitate»];
- (b) păsările trebuie să provină din țări terțe sau părți ale acestora menționate în anexa I;
- (c) păsările au fost supuse testului de laborator pentru detectarea virusului între 7 și 14 zile înainte de livrare, iar rezultatele au fost negative pentru gripa aviară și pentru virusul bolii Newcastle;
- (d) păsările nu au fost vaccinate împotriva gripei aviare;
- (e) păsările sunt însoțite de un certificat de sănătate veterinar în conformitate cu modelul definit în anexa III («certificatul de sănătate veterinar»);
- (f) păsările sunt identificate cu un număr de identificare individual cu ajutorul unui inel montat pe picior cu semn distinctiv sau cu un microcip [...]
- (i) păsările sunt transportate în containere [noi] identificate individual cu un număr de identificare la exterior ce trebuie să corespundă cu numărul de identificare din certificatul de sănătate al animalului.”

51 Potrivit articolului 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 318/2007, intitulat „Prevederile privind carantina”:

„Păsările vor fi ținute în carantină timp de cel puțin 30 de zile într-o unitate sau un centru de carantină acreditat («carantină»).

52 Anexa I la Regulamentul nr. 318/2007, intitulată „Lista țărilor terțe care pot folosi certificatul sanitar-veterinar din anexa III”, prevede:

„Țările terțe sau părți ale acestora enumerate în coloanele 1 și 3 din tabelul din partea I a anexei I la Decizia 2006/696/CE a Comisiei, unde coloana 4 a tabelului respectiv dă un model de certificat veterinar pentru păsările pentru reproducție sau de producție, altele decât ratitele (BPP).”

53 Decizia 2006/696/CE a Comisiei din 28 august 2006 de stabilire a unei liste a țărilor terțe din care pot fi importate și din care pot tranzita în cadrul [Uniunii] păsările de curte, ouăle destinate incubăției, puii de o zi, carnea de pasăre, de ratită și de vânat sălbatic cu pene, ouăle și produsele din ouă și ouăle fără microorganisme patogene specificate, cât și a condițiilor aplicabile în materie de certificare sanitar-veterinară și de modificare a Deciziilor 93/342/CEE, 2000/585/CE și 2003/812/CE (JO L 295, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 76, p. 128), menționată în anexa I la Regulamentul nr. 318/2007, a fost

abrogată și înlocuită de Regulamentul nr. 798/2008 al Comisiei din 8 august 2008 de stabilire a unei liste a țărilor terțe, teritoriilor, zonelor sau compartimentelor din care pot fi importate în [Uniune] și pot tranzita [Uniunea] păsările de curte și produsele de pasăre, precum și a cerințelor de certificare sanitar-veterinară (JO L 226, p. 1).

Procedura și concluziile părților

- 54 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 17 august 2010, reclamantii au introdus prezenta acțiune în despăgubire.
- 55 Reclamantii solicită Tribunalului:
- obligarea Uniunii sau a Comisiei la plata unei despăgubiri pentru prejudiciul pe care l-au suferit ca urmare a adoptării de către Comisie a Deciziei 2005/760 sau a prelungirii aplicării acesteia prin Deciziile 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 și 2007/183, precum și a Regulamentului nr. 318/2007;
 - obligarea Uniunii sau a Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 56 Comisia solicită Tribunalului:
- respingerea acțiunii în despăgubire ca nefondată;
 - obligarea reclamantilor la plata cheltuielilor de judecată.
- 57 Întrucât compunerea camerelor Tribunalului a fost modificată, judecătorul raportor a fost repartizat la 29 mai 2012 Camerei întâi, căreia, prin urmare, i-a fost atribuită prezenta cauză.
- 58 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera întâi) a decis deschiderea procedurii orale.
- 59 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările orale adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 20 noiembrie 2012.

În drept

A – Cu privire la condițiile angajării răspunderii extracontractuale a Uniunii

- 60 Potrivit articolului 340 al doilea paragraf TFUE, în materie de răspundere extracontractuală, Uniunea este obligată să repare, în conformitate cu principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre, prejudiciile cauzate de instituțiile sale sau de agenții săi în exercițiul funcțiunilor lor.
- 61 Potrivit unei jurisprudențe constante, angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii, în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE, pentru conduita ilicită a instituțiilor sau a organelor sale este supusă întrunirii mai multor condiții având caracter cumulativ, și anume, nelegalitatea comportamentului imputat instituției sau organului Uniunii, caracterul real al prejudiciului și existența unei legături de cauzalitate între conduita invocată și prejudiciul pretins (a se vedea Hotărârea Curții din 9 noiembrie 2006, Agraz și alții/Comisia, C-243/05 P, Rec., p. I-10833, punctul 26, și Hotărârea Tribunalului din 2 martie 2010, Arcelor/Parlamentul European și Consiliul, T-16/04, Rep., p. II-211, punctul 139 și jurisprudența citată).

- 62 În ceea ce privește, mai precis, prima condiție, referitoare la conduita nelegală imputată instituției sau organului în cauză, jurisprudența cere să fie demonstrată existența unei încălcări suficient de grave a unei norme de drept care are ca obiect conferirea de drepturi particularilor. Criteriul decisiv care permite să se considere că o încălcare este suficient de gravă constă în nerespectarea manifestă și gravă, de către instituția sau organul Uniunii în cauză, a limitelor impuse puterii sale de apreciere. Numai atunci când această instituție sau acest organ nu dispune decât de o marjă de apreciere considerabil redusă sau chiar inexistentă simpla încălcare a dreptului comunitar poate să fie suficientă pentru a se stabili existența unei încălcări suficient de grave (Hotărârea Curții din 4 iulie 2000, Bergaderm și Goupil/Comisia, C-352/98 P, Rec., p. I-5291, punctele 42-44, și Hotărârea Curții din 10 decembrie 2002, Comisia/Camar și Tico, C-312/00 P, Rec., p. I-1355, punctul 54, precum și Hotărârea Tribunalului din 12 iulie 2001, Comafra și Dole Fresh Fruit Europe/Comisia, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 și T-225/99, Rec., p. II-1975, punctul 134, și Hotărârea Tribunalului Arcelor/Parlamentul European și Consiliul, punctul 61 de mai sus, punctul 141).
- 63 Cu toate acestea, jurisprudența amintită nu stabilește nicio legătură automată între, pe de o parte, lipsa puterii de apreciere a instituției în cauză și, pe de altă parte, calificarea încălcării ca fiind o încălcare suficient de gravă a dreptului Uniunii. Astfel, chiar dacă are un caracter determinant, întinderea puterii de apreciere a instituției în cauză nu constituie un criteriu exclusiv. În această privință, Curtea a amintit în mod constant că regimul pe care l-a stabilit pe baza articolului 340 al doilea paragraf TFUE ia în considerare în special complexitatea situațiilor pe care trebuie să le soluționeze și dificultățile de aplicare sau de interpretare a textelor. În special, în prezența unei marje de apreciere a Comisiei reduse, considerabil reduse sau chiar inexistente, Curtea a confirmat temeinicia examinării de către Tribunal a complexității situațiilor care trebuie soluționate pentru a aprecia dacă pretinsa încălcare a dreptului Uniunii era suficient de gravă. Rezultă că numai stabilirea existenței unei nereguli care nu ar fi fost comisă în împrejurări similare de o administrație care acționează cu prudență și cu diligența obișnuite poate să angajeze răspunderea Uniunii. Prin urmare, este de competența instanței Uniunii, după ce a determinat, mai întâi, dacă instituția în cauză dispunea de o marjă de apreciere, să ia în considerare în continuare complexitatea situațiilor pe care trebuie să le soluționeze, dificultățile de aplicare sau de interpretare a textelor, gradul de claritate și de precizie al normei încălcate și caracterul intenționat sau impardonabil al erorii comise (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 3 martie 2010, Artegoda/Comisia, T-429/05, Rep., p. II-491, punctele 59-62 și jurisprudența citată).
- 64 În ceea ce privește aplicarea criteriului încălcării suficient de grave în contextul prezentei spețe, trebuie precizat că o eventuală încălcare suficient de gravă a normelor de drept în cauză trebuie să se bazeze pe nerespectarea vădită și gravă a limitelor puterii largi de apreciere de care dispune legiuitorul Uniunii în exercitarea competențelor în domeniul politicii agricole comune în temeiul articolului 37 CE [a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea Curții din 12 iulie 2001, Jippes și alții, C-189/01, Rec., p. I-5689, punctul 80, Hotărârea Curții din 9 septembrie 2003, Monsanto Agricoltura Italia și alții, C-236/01, Rec., p. I-8105, punctul 135, și Hotărârea Curții din 15 octombrie 2009, Enviro Tech (Europe), C-425/08, Rep., p. I-10035, punctul 47, precum și Hotărârea Tribunalului din 11 septembrie 2002, Pfizer Animal Health/Consiliul, T-13/99, Rec., p. II-3305, punctul 166, Hotărârea Tribunalului din 26 noiembrie 2002, Artegoda și alții/Comisia, T-74/00, T-76/00, T-83/00-T-85/00, T-132/00, T-137/00 și T-141/00, Rec., p. II-4945, punctul 201, și Hotărârea Tribunalului din 10 februarie 2004, Afrikanische Frucht-Compagnie și Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Consiliul și Comisia, T-64/01 și T-65/01, Rec., p. II-521, punctul 101 și jurisprudența citată]. Astfel, exercitarea acestei puteri discreționare implică necesitatea ca legiuitorul Uniunii să anticipeze și să evalueze o serie de evoluții ecologice, științifice, tehnice și economice cu caracter complex și nesigur (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea Curții din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, C-127/07, Rep., p. I-9895, punctele 57-59, și Hotărârea Arcelor/Parlamentul European și Consiliul, punctul 61 de mai sus, punctul 143).

- 65 În această privință, trebuie amintit că cerința unei încălcări suficient de grave a dreptului Uniunii urmărește, indiferent de natura actului ilicit în discuție, să evite ca riscul de a suporta prejudiciile pretinse de întreprinderile în cauză să limiteze capacitatea instituției în cauză de a-și exercita pe deplin competențele în interesul general, atât în cadrul activității sale din domeniul normativ sau care implică alegeri de politică economică, cât și în domeniul competenței sale administrative, asigurându-se în același timp că particularii nu suportă consecințele neîndeplinirii flagrante și impardonabile a unor obligații (a se vedea Hotărârea Artegoda/Comisia, punctul 63 de mai sus, punctul 55 și jurisprudența citată).
- 66 În speță, reclamantul susține, în esență, că, prin faptul că a instituit, inițial cu caracter provizoriu, prin adoptarea Deciziei 2005/760, o interdicție de a importa păsări sălbatice capturate în mediul lor natural, prin faptul că a prelungit apoi respectiva interdicție prin intermediul unor decizii de prelungire și prin faptul că a făcut, în final, ca această interdicție să devină „*de facto*” permanentă prin adoptarea Regulamentului nr. 318/2007, Comisia ar fi săvârșit o încălcare suficient de gravă a unor norme de drept care au ca obiect să le confere drepturi, ceea ce le-ar fi produs un prejudiciu real și cert.
- 67 Tribunalul consideră că este oportun să examineze, mai întâi, existența unei conduite nelegale a Comisiei, în raport cu principiile prezentate la punctele 62-65 de mai sus.

B – Cu privire la existența unei conduite nelegale

- 68 În cadrul înscrisurilor depuse, reclamantul afirmă că Comisia a avut în trei rânduri o conduită nelegală, constând, în primul rând, în interzicerea importului de păsări capturate în mediul lor natural instituită prin Decizia 2005/760, în al doilea rând, în prelungirea acestei interdicții de import prin intermediul deciziilor de prelungire și, în al treilea rând, în interzicerea definitivă „*de facto*” a importului prevăzută de Regulamentul nr. 318/2007.
- 69 Cu privire la fiecare dintre aceste aspecte ale conduitei nelegale a Comisiei, reclamantul invocă, în esență, trei motive. Acestea privesc, în primul rând, necompetența Comisiei sau nerespectarea manifestă și gravă de către aceasta a limitelor impuse puterii sale de apreciere de către actele care constituie temeiul juridic pe care s-a bazat adoptarea Deciziei 2005/760, a deciziilor de prelungire și, respectiv, a Regulamentului nr. 318/2007 (denumite în continuare, împreună, „actele contestate”), în al doilea rând, încălcarea suficient de gravă, de către Comisie, a normelor de drept care conferă drepturi particularilor și, în al treilea rând, răspunderea pentru un act care, deși este licit, le-ar fi produs totuși un prejudiciu.
- 70 Tribunalul consideră că este oportun să examineze aceste trei motive separat în raport cu fiecare dintre aspectele pretinse conduite nelegale a Comisiei, și anume, actele contestate.

1. *Cu privire la necompetența Comisiei sau la nerespectarea manifestă și gravă de către aceasta a limitelor impuse puterii sale de apreciere de către actele care constituie temeiul juridic pe care s-a bazat adoptarea actelor contestate*

a) Cu privire la legalitatea Deciziei 2005/760

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe nerespectarea manifestă și gravă a limitelor impuse puterii de apreciere a Comisiei în temeiul articolului 18 alineatul (1) din Directiva 91/496 și pe nerespectarea obligației de diligență a acesteia

– Cu privire la conținutul primului motiv

- 71 Prin intermediul primului motiv, pe de o parte, reclamantii susțin că Comisia nu avea competența să adopte actele contestate și că, în acest caz, simpla încălcare a dreptului Uniunii era suficientă pentru a se putea stabili existența unei nelegalități în sensul jurisprudenței citate la punctul 62 de mai sus. Pe de altă parte, reclamantii reproșează Comisiei că, prin adoptarea Deciziei 2005/760, a încălcat în mod manifest și grav limitele impuse puterii de apreciere pe care i-o conferea articolul 18 alineatul (1) din Directiva 91/496.
- 72 În susținerea diferitelor critici formulate, reclamantii afirmă, în esență, că, în temeiul articolului 18 alineatul (1) din Directiva 91/496, Comisia nu are posibilitatea să adopte măsuri de salvagardare decât într-un cadru strict delimitat și, așadar, în cadrul unei competențe nediscreționare. În primul rând, potrivit reclamantilor, Comisia nu ar putea adopta o măsură decât în cazul unui pericol grav pentru sănătatea animalelor sau a oamenilor sau pentru alte motive grave privind sănătatea animală. În al doilea rând, Comisia nu ar putea alege decât una dintre cele două măsuri prevăzute de această dispoziție, și anume, fie suspendarea importurilor, fie stabilirea unor condiții speciale. În al treilea rând, aceste măsuri ar fi limitate la întregul teritoriu sau la o parte din teritoriul țării terțe în cauză și, eventual, la țara terță de tranzit. Or, Comisia ar fi depășit limitele competenței sale pentru că a suspendat importurile din toate țările aparținând comisiilor regionale ale OIE, inclusiv din continente întregi care nu erau afectate de gripa aviară, în loc să se limiteze la zonele specifice în care exista un risc. În această privință, reclamantii precizează că Comisia ar fi trebuit să facă, în cadrul acestei decizii, o distincție între, pe de o parte, țările în care gripa aviară apăruse în acest stadiu și în care, prin urmare, exista un risc real sau un tranzit din sau către aceste țări și, pe de altă parte, țările în care nu exista niciun caz de contaminare sau niciun risc care să justifice aplicarea în cazul acestora a unei interdicții a importurilor. Astfel, importurile provenind printre altele din America Centrală și de Sud și din Oceania nu ar fi trebuit să fie suspendate. Or, prin faptul că omis să examineze în mod specific situația și riscurile din fiecare țară terță sau din fiecare țară terță de tranzit, Comisia nu numai că ar fi încălcat în mod manifest și grav limitele competenței sale și ar fi acționat într-un mod deosebit de arbitrar, ci și-ar fi încălcat de asemenea obligația de prudență și de diligență.
- 73 Comisia contestă argumentele reclamantilor și susține, în esență, că are o largă marjă de apreciere în ceea ce privește punerea în aplicare printre altele a articolului 18 alineatul (1) din Directiva 91/496.
- 74 Tribunalul consideră oportun să examineze, într-o primă etapă, dacă Comisia avea o largă putere de apreciere în ceea ce privește adoptarea actelor contestate și, într-o a doua etapă, dacă și-a îndeplinit obligația de diligență cu privire la respectarea limitelor și la exercitarea completă a unei astfel de marje de apreciere.

- Cu privire la existența unei largi puteri de apreciere în temeiul articolului 18 alineatul (1) din Directiva 91/496
- 75 Cu titlu introductiv, Tribunalul reține că Decizia 2005/760 este întemeiată, în principal, pe articolul 18 alineatul (1) din Directiva 91/496.
- 76 În continuare, reiese atât din modul de redactare a considerentului (2) al Deciziei 2005/760, în care se menționează că „este oportun să se suspende importurile de păsări provenind din anumite zone de risc”, cât și din contextul identificării în octombrie 2005, în centrul de carantină din Essex, a unor păsări importate infectate cu GAPP (a se vedea punctul 15 de mai sus) că, în speță, Comisia a folosit drept temei juridic precis prima ipoteză menționată la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 91/496, și anume apariția sau răspândirea pe teritoriul unei țări terțe a unei zoonoze sau a unei boli sau cauze care ar putea constitui un pericol grav pentru sănătatea animalelor sau a oamenilor, iar nu a doua ipoteză, care se referă la orice alt motiv grav de sănătate animală.
- 77 Tribunalul consideră, în plus, că trebuie să fie interpretat articolul 18 alineatul (1) din Directiva 91/496 și în special expresia „pericol grav pentru sănătatea animalelor sau a oamenilor”, în lumina principiilor care guvernează politica Uniunii în domeniul protecției sănătății umane și a sănătății animale și în special a principiului precauției, dispoziția menționată reprezentând o aplicare specifică a acestuia din urmă.
- 78 În această privință, trebuie amintit că, astfel cum reiese din cuprinsul articolului 174 alineatele (1) și (2) CE, protecția sănătății persoanelor face parte dintre obiectivele politicii Uniunii în domeniul mediului, care urmărește un nivel ridicat de protecție și se întemeiază printre altele pe principiul precauției și pe principiul acțiunii preventive. Cerințele acestei politici trebuie integrate în definirea și în punerea în aplicare a celorlalte politici ale Uniunii. În plus, astfel cum se prevede la articolul 152 CE, cerințele în materia protecției sănătății umane și a sănătății animale sunt o componentă a tuturor politicilor și acțiunilor Uniunii și trebuie să fie, prin urmare, luate în considerare în punerea în aplicare a politicii agricole comune de către instituțiile Uniunii. Principiul precauției se aplică atunci când instituțiile Uniunii iau, în cadrul politicii agricole comune, măsuri de protecție a sănătății umane și a sănătății animale (a se vedea Hotărârea Curtii din 22 decembrie 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Rep., p. I-13533, punctele 71 și 72 și jurisprudența citată).
- 79 Principiul precauției constituie un principiu general al dreptului Uniunii care decurge din articolul 3 litera (p) CE, din articolul 6 CE, din articolul 152 alineatul (1) CE, din articolul 153 alineatele (1) și (2) CE și din articolul 174 alineatele (1) și (2) CE, principiu care impune autorităților în cauză să ia, în cadrul precis al exercitării competențelor care le sunt atribuite prin reglementarea relevantă, măsuri adecvate pentru a preveni anumite riscuri potențiale pentru sănătatea publică, siguranță și mediu, dând prioritate cerințelor referitoare la protecția acestor interese față de interesele economice (a se vedea Hotărârea Tribunalului din 9 septembrie 2011, Dow AgroSciences și alții/Comisia, T-475/07, Rep., p. II-5937, punctul 144 și jurisprudența citată).
- 80 Astfel, principiul precauției permite instituțiilor, în cazul în care persistă unele incertitudini științifice cu privire la existența sau la întinderea riscurilor privind sănătatea umană, să ia măsuri de protecție fără a trebui să aștepte demonstrarea deplină a caracterului real și grav al acestor riscuri (a se vedea Hotărârea Gowan Comércio Internacional e Serviços, punctul 78 de mai sus, punctul 73 și jurisprudența citată) sau materializarea efectelor dăunătoare asupra sănătății (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului Pfizer Animal Health/Consiliul, punctul 64 de mai sus, punctele 139 și 141, și Hotărârea Tribunalului din 11 septembrie 2002, Alpharma/Consiliul, T-70/99, Rec., p. II-3495, punctele 152 și 154).
- 81 În plus, atunci când se dovedește imposibilă determinarea cu certitudine a existenței sau a întinderii riscului invocat din cauza naturii insuficiente, neconcludente sau imprecise a rezultatelor studiilor efectuate, dar persistă probabilitatea unui prejudiciu real pentru sănătatea publică în ipoteza realizării

riscului, principiul precauției justifică adoptarea unor măsuri restrictive, cu condiția ca acestea să fie nediscriminatorii și obiective (a se vedea Hotărârea Gowan Comércio Internacional e Serviços, punctul 78 de mai sus, punctul 76 și jurisprudența citată).

- 82 Reiese din principiile prezentate mai sus că, atunci când intenționează să adopte o măsură de salvagardare pe baza primei ipoteze prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 91/496, și anume, apariția sau răspândirea unei „[zoonoze, a unei boli sau a unei cauze] care ar putea constitui un pericol grav pentru sănătatea animalelor sau a oamenilor”, Comisia are o largă putere de apreciere în temeiul principiului precauției. Astfel, în conformitate cu respectivul principiu, Comisia poate lua măsuri de salvagardare pentru a preveni răspândirea potențială a unor astfel de boli, atunci când există motive grave privind sănătatea animală care justifică acest lucru. În plus, reiese din jurisprudență că instituțiile Uniunii au de asemenea o largă putere de apreciere în ceea ce privește stabilirea nivelului de risc considerat inacceptabil pentru societate în contextul aplicării principiului precauției și, în special, al adoptării unor măsuri de salvagardare (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea Pfizer Animal Health/Consiliul, punctul 64 de mai sus, punctul 167, și Hotărârea Alpharma/Consiliul, punctul 80 de mai sus, punctul 178 și jurisprudența citată).
- 83 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să fie respinsă critica reclamantilor potrivit căreia Comisia nu avea o largă putere de apreciere în temeiul articolului 18 alineatul (1) din Directiva 91/496 și era supusă unei competențe nediscreționare.

– Cu privire la respectarea obligației de diligență

- 84 În cazul în care o instituție a Uniunii dispune de o largă putere de apreciere, controlul respectării garanțiilor conferite de ordinea juridică a Uniunii în cadrul procedurilor administrative prezintă totuși o importanță fundamentală. Printre aceste garanții figurează în special obligația instituției competente de a examina atent și imparțial toate elementele relevante ale cazului și aceea de a-și motiva decizia în mod suficient (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 6 noiembrie 2008, Țările de Jos/Comisia, C-405/07 P, Rep., p. I-8301, punctul 56, în care se face referire printre altele la Hotărârea Curții din 21 noiembrie 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec., p. I-5469, punctul 14, precum și Hotărârea Tribunalului Dow AgroSciences și alții/Comisia, punctul 79 de mai sus, punctul 154). Astfel, respectarea obligației Comisiei de a reuni, acționând în mod diligent, elementele de fapt indispensabile pentru exercitarea puterii sale largi de apreciere, precum și controlul acesteia de către instanța Uniunii sunt cu atât mai importante cu cât exercitarea respectivei puteri de apreciere nu este supusă decât unui control jurisdicțional restrâns în ceea ce privește fondul, limitat la verificarea săvârșirii unei erori vădite. Astfel, obligația instituției competente de a examina atent și imparțial toate elementele relevante ale cazului constituie o condiție prealabilă indispensabilă pentru ca instanța Uniunii să poată verifica dacă erau întrunite elementele de fapt și de drept de care depinde exercitarea acestei largi puteri de apreciere [a se vedea în acest sens Hotărârea Enviro Tech (Europe), punctul 64 de mai sus, punctele 47 și 62, Hotărârea Tribunalului Pfizer Animal Health/Consiliul, punctul 64 de mai sus, punctele 166 și 171, și Hotărârea Tribunalului din 17 martie 2005, Agraz și alții/Comisia, T-285/03, Rec., p. II-1063, punctul 49].
- 85 În această privință, s-a precizat de asemenea în jurisprudență că efectuarea unei evaluări științifice a riscurilor pe cât de exhaustive posibil pe baza unor avize științifice întemeiate pe principiile excelenței, transparenței și independenței constituie o garanție procedurală importantă în vederea asigurării obiectivității științifice a măsurilor și a evitării adoptării unor măsuri arbitrare (Hotărârea Pfizer Animal Health/Consiliul, punctul 64 de mai sus, punctul 172). Astfel, s-a stabilit că se putea considera că este aplicabilă prima ipoteză din articolul 18 alineatul (1) din Directiva 91/496 atunci când informații noi modificau în mod semnificativ percepția pericolului reprezentat de o boală (a se vedea în ce sens și prin analogie Hotărârea Curții din 22 iunie 2011, Denkavit Nederland și alții, C-346/09, Rep., p. I-5517, punctul 51 și jurisprudența citată).

- 86 În speță, trebuie să se constate că, întrucât s-a bazat, ca temei juridic, pe prima ipoteză din articolul 18 alineatul (1) din Directiva 91/496, care se referea în mod expres la apariția sau la răspândirea „pe teritoriul unei țări terțe” a unei „[zoonoze, a unei boli sau a unei cauze] care ar putea constitui un pericol grav pentru sănătatea animalelor sau a oamenilor”, Comisia trebuia să demonstreze că măsurile de salvagardare luate aveau o legătură suficient de directă cu „toată țara sau [cu o] parte a țării terțe în cauză”, adică cu țările terțe pe teritoriul cărora apăruseră cazurile de gripă aviară și, „după caz, [cu țara/țările] terț[ă/e] de tranzit”. Comisiei îi revenea această sarcină a probei și obligația de motivare cu atât mai mult cu cât, în cadrul celui de al doilea considerent al Deciziei 2005/760, s-a referit explicit la necesitatea de a „suspend[a] importurile de păsări provenind din anumite zone de risc”.
- 87 Or, din considerentul (2) al Deciziei 2005/760 coroborat cu articolul 1 din aceasta, precum și cu anexa la respectiva decizie reiese că, având în vedere cele două cazuri de GAPP identificate în septembrie 2005, care ar fi provenit din Suriname și din Taiwan (a se vedea punctul 76 de mai sus), Comisia a decis să extindă măsura suspendării la toate importurile de păsări din toate țările terțe aparținând celor cinci comisii regionale ale OIE, și anume, Africa, continentul american, Asia, inclusiv Extremul Orient și Oceania, Europa și Orientul Mijlociu, așadar, la importurile provenind din lumea întreagă.
- 88 Cu toate acestea, în pofida faptului că, în acest stadiu, se considera că păsările infectate care fuseseră identificate în centrul de carantină din Essex proveneau din Suriname și din Taiwan, așadar, din țări terțe situate în America de Sud și, respectiv, în Asia, fapt care putea justifica suspendarea importurilor provenind din aceste continente, nu reiese nici din motivarea Deciziei 2005/760, nici din înscrisurile Comisiei prezentate în cursul procedurii că aceasta depusese diligența necesară pentru a investiga aspectul dacă riscul sau pericolul grav pentru sănătate imputabil păsărilor provenite din aceste țări terțe putea exista, în mod analog, în țări terțe situate, de exemplu, în Africa sau în Oceania. Astfel, dosarul în litigiu nu cuprinde niciun indiciu de natură să demonstreze că, la momentul adoptării Deciziei 2005/760, Comisia dispunea de informații pertinente care îi permiteau să extrapoleze concluziile referitoare la existența unui astfel de risc sau pericol în ceea ce privește importurile de păsări din zone foarte îndepărtate de țările terțe în cauză, fie și numai în calitatea acestora de țări de tranzit, nici că încercase să obțină astfel de informații, nici că își exercitase efectiv larga marjă de apreciere de care dispunea în această privință.
- 89 Astfel, primul aviz al EFSA, așadar, singurul aviz științific pertinent de care Comisia dispunea la acel moment, nu constata o situație endemică neobișnuită a virusului H5N1 care infectase păsări sălbatice decât în „anumite țări din Asia”, recunoscând în același timp că, ținând seama de caracterul inedit al acestei situații și de lipsa de cunoștințe cu privire la acest fenomen, consecințele sale ar fi putut fi imprevizibile și nu ar fi putut fi evaluate pe baza unor date științifice suficiente (a se vedea punctul 12 de mai sus). Pe de altă parte, reiese dintr-un raport al OIE din 19 august 2009, care conține o listă de țări terțe în care apăruseră cazuri de GAPP începând cu anul 2004 și până în octombrie 2005, listă în care figurează numai țări din Asia și anumite țări europene, că astfel de informații erau totuși efectiv disponibile și de natură să demonstreze că alte continente și țări nu fuseseră încă expuse la acel moment propagării GAPP. În condițiile în care Comisia susține, într-un mod foarte vag și numai în cadrul memoriului în apărare, că nu dispunea, la acel moment, decât de primul aviz al EFSA și că era imposibil să stabilească în prealabil care erau țările și zonele care prezentau un risc din cauza „migrațiilor păsărilor sălbatice de la un continent la altul și [a faptului] că rutele de migrație nu [erau] cunoscute în mod amănunțit”, este suficient să se constate că Comisia nu a prezentat, în cadrul motivării Deciziei 2005/760 sau în cursul procedurii, niciun element susținut de rapoarte de evaluare științifică de natură să demonstreze că exista un risc de migrație a păsărilor sălbatice provenind din Suriname sau din Taiwan care putea să afecteze printre altele Africa și Oceania, sau că era efectiv imposibilă o astfel de demonstrare a rutelor de migrație. Astfel, în această privință, Comisia s-a limitat să invoce, exclusiv în cadrul memoriului în apărare, migrațiile păsărilor sălbatice de la un continent la altul, afirmând, fără a se baza pe vreo dovadă, că rutele de migrație nu erau cunoscute în mod amănunțit și că era, în consecință, imposibil să se realizeze în prealabil o împărțire realistă a țărilor în cadrul mai multor zone de risc. De altfel, trebuie precizat că Comisia

indicase chiar ea, în cuprinsul unei scrisori adresate Asociației Europene a Crescătorilor și Comercianților de Păsări la 31 ianuarie 2007, că, înainte de anul 2006, se considerase întotdeauna că rolul păsărilor sălbatice era minor ca urmare a ratei ridicate de mortalitate a păsărilor infectate cu virusuri puternic patogene.

- 90 Trebuie însă constatat că, în speță, având în vedere jurisprudența citată la punctul 84 de mai sus, Comisia nu putea, în cadrul aplicării primei ipoteze cuprinse în articolul 18 alineatul (1) din Directiva 91/496 și al exercitării complete a puterii largi de apreciere de care dispunea în această privință, să nu investigheze și să examineze, pe de o parte, problema determinată de întrebarea dacă și în ce măsură țările terțe vizate în acest stadiu, și anume, Surinamul și un anumit număr de țări din Asia, se încadrau în anumite zone teritoriale mai largi care puteau fi expuse riscului unei răspândiri a GAPP, incluzând în special țările limitrofe respectivelor țări, inclusiv țările de tranzit, și, pe de altă parte și în special, problema determinată de întrebarea dacă și în ce măsură alte țări terțe sau chiar alte continente în afară de America de Sud și de Asia de Sud-Est puteau fi afectate de o astfel de propagare sau puteau fi implicate în cadrul acesteia. În această privință, Comisia nu poate invoca nici faptul că solicitase deja, în aprilie 2005, un al doilea aviz din partea EFSA pentru a-și îndeplini obligația de investigare a acestei probleme. Astfel, mandatul EFSA care făcea obiectul acestei cereri nu privea decât o evaluare calitativă a riscului pentru sănătatea și bunăstarea animalelor legat de importul de păsări sălbatice, iar nu o analiză cantitativă sau referitoare la zonele care prezentau riscuri, în special ca urmare a rutelor păsărilor sălbatice migratoare, și nici riscurile pentru sănătatea umană și nu avea legătură cu incidentele survenite în centrele de carantină din Essex în luna octombrie 2005.
- 91 Or, în lipsa unei motivări și a unor elemente de fapt concrete și suficient de bine demonstrate din punct de vedere științific (a se vedea jurisprudența citată la punctul 85 de mai sus), care ar fi fost de natură să justifice abordarea globală adoptată în Decizia 2005/760, și în lipsa unei investigări suficient de diligente de către Comisie a acestui aspect, trebuie să se constate că, în speță, aceasta din urmă nu și-a îndeplinit nici obligația de diligență, nici obligația de motivare. În această privință, Comisia nu ar putea invoca nici faptul că trebuia să adopte o măsură de salvagardare urgentă. Pe de o parte, Comisia nu evocă un astfel de motiv de urgență nici în Decizia 2005/760, nici în înscrisurile sale prezentate Tribunalului și, pe de altă parte, eventualul caracter urgent al situației în cauză nu poate justifica faptul că Comisia a omis total, în primul rând, să efectueze o examinare riguroasă și completă a elementelor pertinente de care dispunea la acel moment în vederea obținerii unei evaluări științifice a riscurilor pe cât de exhaustive posibil, a asigurării obiectivității științifice a măsurii preconizate și a evitării adoptării unor măsuri arbitrare și, în al doilea rând, să prezinte o motivare suficientă în cadrul deciziei în cauză.
- 92 În această privință, Comisia nu poate invoca, exclusiv în cadrul memoriului în apărare, necesitatea de a proteja personalul centrelor de carantină împotriva GAPP. Pe de o parte, niciun element din dosar nu indică faptul că, prin adoptarea Deciziei 2005/760, Comisia a reținut efectiv un astfel de risc. Pe de altă parte și în orice caz, Comisia nu putea preveni efectiv un astfel de risc, presupunând că acesta ar fi dovedit, decât prin abandonarea totală a plasării în carantină a păsărilor importate. Or, la data adoptării Deciziei 2005/760, Comisia a adoptat și Decizia 2005/759/CE privind unele măsuri de protecție în legătură cu GAPP în anumite țări terțe și circulația păsărilor provenind din țări terțe, care își însoțesc proprietarii (JO L 285, p. 52), în care a menținut în mod specific sistemul de plasare în carantină a respectivelor păsări.
- 93 Având în vedere elementele din dosar, trebuie să se considere că reclamantul au demonstrat că, în speță, Comisia a încălcat obligația de diligență care îi revenea și, prin urmare, o normă de drept care conferea drepturi particularilor (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea Tribunalului din 18 septembrie 1995, Nölle/Consiliul și Comisia, T-167/94, Rec., p. II-2589, punctul 76), prin faptul că a adoptat o conduită pe care nu ar fi avut-o o instituție diligentă, aflată în circumstanțe identice cu cele în care Comisia a adoptat Decizia 2005/760, fapt care nu a putut fi contrazis de Comisie. Prin urmare, trebuie să se constate, având în vedere nerespectarea de către Comisie a obligației sale de diligență, care este o condiție prealabilă pentru exercitarea completă de către aceasta a puterii largi de

apreciere de care dispunea în temeiul articolului 18 alineatul (1) din Directiva 91/496 și pentru respectarea principiului precauției, că această încălcare a principiului diligenței este suficient de gravă pentru a angaja răspunderea extracontractuală a Uniunii în ceea ce privește adoptarea nelegală a Deciziei 2005/760.

- 94 În consecință, urmează să fie admis primul motiv invocat, în măsura în care reclamantul critică Comisia pentru nerespectarea obligației sale de diligență, fără să fie necesară pronunțarea cu privire la celelalte critici și argumente invocate de reclamant în acest context.
- 95 Întrucât Tribunalul consideră că Comisia se bucura de o largă putere de apreciere în ceea ce privește punerea în aplicare a articolului 18 alineatul (1) din Directiva 91/496, este necesar să se examineze și cel de al doilea motiv invocat, întemeiat în special pe depășirea limitelor respectivei puteri de apreciere ca urmare a unei încălcări grave a principiului proporționalității.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe depășirea limitelor puterii de apreciere a Comisiei ca urmare a unei încălcări grave a principiului proporționalității

- 96 În cadrul celui de al doilea motiv invocat, reclamantul susține, în esență, că, în pofida eventualei existențe a unei largi puteri de apreciere a Comisiei, în cadrul articolului 18 alineatul (1) din Directiva 91/496, în ceea ce privește adoptarea Deciziei 2005/760, Comisia și-a exercitat în mod nelegal respectiva putere, depășind limitele acesteia, în special ca urmare a nerespectării principiului proporționalității. Astfel, închiderea riguroasă a frontierelor pentru importul tuturor speciilor de păsări sălbatice ar fi o măsură vădit disproporționată, ținând seama printre altele de buna funcționare a controalelor în cadrul sistemului de carantină, de necesitatea de a elimina elementele care ar putea încuraja comerțul ilegal cu păsări sălbatice și de caracterul inadecvat al unei interziceri a importurilor pentru a combate riscul mult mai important de contaminare provenind de la păsările sălbatice migratoare care trăiesc în libertate. În această privință, reclamantul precizează, în esență, că, în loc să suspende importul de păsări sălbatice provenind din 167 de țări, deși acestea din urmă nu prezentau niciun risc de propagare a gripei aviare, Comisia ar fi putut să adopte în octombrie 2005 măsuri mult mai puțin constrângătoare, din mai multe puncte de vedere, pentru a limita acest risc. Astfel, Comisia ar fi putut să interzică importurile provenind din anumite zone specifice care prezentau un risc, autorizând însă importurile care proveneau din toate celelalte țări în care nu exista, la acel moment, nicio infecție sau risc de propagare a gripei aviare și care nu erau nici țări de tranzit.
- 97 Comisia contestă argumentele reclamantilor referindu-se în special la puterea largă de apreciere de care dispunea printre altele în temeiul principiului precauției și susținând că suspendarea importurilor, astfel cum a fost instituită prin Decizia 2005/760, nu era vădit disproporționată.
- 98 În această privință, Tribunalul amintește că principiul proporționalității, care se numără printre principiile generale ale dreptului Uniunii și care este reluat la articolul 5 alineatul (4) TUE, impune ca actele instituțiilor Uniunii să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite de reglementarea în cauză, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 8 iulie 2010, Afton Chemical, C-343/09, Rep., p. I-7027, punctul 45 și jurisprudența citată).
- 99 În ceea ce privește controlul jurisdicțional al condițiilor de punere în aplicare a unui asemenea principiu, având în vedere larga putere de apreciere de care dispune legiuitorul Uniunii în domeniul politicii agricole comune, numai caracterul vădit inadecvat al unei măsuri adoptate în acest domeniu în raport cu obiectivul pe care instituția competentă urmărește să îl atingă poate afecta legalitatea unei astfel de măsuri (Hotărârea Curții din 12 iulie 2001, Jippes și alții, C-189/01, Rec., p. I-5689, punctul 82; a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea Gowan Comércio Internacional e

Serviços, punctul 78 de mai sus, punctul 82 și jurisprudența citată). Astfel, nu trebuie să se stabilească dacă măsurile adoptate de legiuitorul Uniunii sunt singurele sau cele mai bune posibile, ci dacă acestea sunt sau nu sunt vădit inadecvate în raport cu obiectivul urmărit (a se vedea în acest sens Hotărârea Jippes și alții, citată anterior, punctul 83).

- 100 În plus, având în vedere jurisprudența citată la punctul 62 de mai sus, trebuie să se examineze, în vederea constatării unei încălcări suficient de grave a principiului proporționalității, dacă legiuitorul Uniunii a încălcat în mod manifest și grav limitele impuse puterii sale de apreciere.
- 101 Este necesar să se precizeze că și în cadrul recurgerii la principiul precauției, și în special al evaluării riscurilor, care presupune ca instituțiile Uniunii să dispună de o evaluare științifică a riscurilor și să stabilească nivelul de risc considerat inacceptabil pentru societate, ceea ce implică o alegere politică din partea lor (a se vedea în acest sens Hotărârea Dow AgroSciences și alții/Comisia, punctul 79 de mai sus, punctele 145 și 148 și jurisprudența citată), respectiva alegere trebuie să fie conformă cu principiul preeminenței protecției sănătății publice, a securității și a mediului în raport cu interesele economice, precum și cu principiile proporționalității și nediscriminării (a se vedea în acest sens Hotărârea Artegoda și alții/Comisia, punctul 64 de mai sus, punctul 186, și Hotărârea din 21 octombrie 2003, Solvay Pharmaceuticals/Consiliul, T-392/02, Rec., p. II-4555, punctul 125).
- 102 În prezenta cauză, Tribunalul constată că obiectivul urmărit de suspendarea importurilor de păsări sălbatice, în temeiul Deciziei 2005/760, era protejarea sănătății animale și a sănătății umane, astfel cum reiese din considerentul (1) al respectivei decizii.
- 103 Or, având în vedere considerațiile prezentate la punctele 84-94 de mai sus, prin care s-a constatat o încălcare suficient de gravă de către Comisie a obligației sale de diligență, precum și faptul că aceasta nu și-a exercitat în mod adecvat larga marjă de apreciere de care dispunea în temeiul articolului 18 alineatul (1) din Directiva 91/496 și al punerii în aplicare a principiului precauției, trebuie să se ajungă la concluzia că, ținând seama de lipsa de dovezi științifice care să poată justifica o suspendare temporară cu aplicabilitate generală a importurilor de păsări sălbatice, o astfel de măsură era de asemenea vădit disproporționată, cel puțin din punct de vedere geografic. Cu alte cuvinte, ținând seama de faptul că Comisia nu și-a îndeplinit obligația de a examina în mod diligent și imparțial elementele de fapt pertinente care să îi permită să extrapoleze măsura de suspendare la importurile provenind din toate zonele avute în vedere de anexa la Decizia 2005/760 sau chiar a omis total să își exercite puterea de apreciere în această privință, Comisia nu a demonstrat nici că nu existau măsuri mai puțin constrângătoare, și anume, o suspendare a importurilor mai limitată din punct de vedere geografic. Prin urmare, este imposibil să se considere că, în speță, suspendarea importurilor de păsări sălbatice provenind din toate țările terțe aparținând comisiilor regionale ale OIE a fost necesară și adecvată pentru atingerea obiectivului urmărit de respectiva decizie, și anume, protejarea sănătății animale și a sănătății umane.
- 104 Trebuie, așadar, să se ajungă la concluzia că, prin adoptarea Deciziei 2005/760, Comisia a încălcat de asemenea în mod manifest și grav cerințele care rezultă din principiul proporționalității și, prin urmare, limitele puterii de apreciere de care dispunea în temeiul articolului 18 alineatul (1) din Directiva 91/496 și în cadrul punerii în aplicare a principiului precauției.
- 105 În consecință, trebuie constatat că Comisia a săvârșit o încălcare suficient de gravă a principiului proporționalității care poate angaja răspunderea Uniunii, astfel încât al doilea motiv invocat urmează să fie admis.
- 106 În aceste condiții, nu mai este necesar ca Tribunalul să se pronunțe asupra celorlalte critici și argumente invocate de reclamant în cadrul celui de al doilea motiv pentru a contesta legalitatea Deciziei 2005/760 și nici cu privire la al treilea motiv, invocat cu titlu subsidiar.

107 În continuare, este necesar să se aprecieze dacă și în ce măsură legalitatea deciziilor de prelungire este afectată de aceleași motive de nelegalitate care afectează Decizia 2005/760.

b) Cu privire la legalitatea deciziilor de prelungire

Rezumatul argumentelor părților

108 Reclamanții afirmă că Comisia a săvârșit o încălcare suficient de gravă a unor norme de drept care au ca obiect conferirea de drepturi particularilor prin adoptarea deciziilor de prelungire a aplicabilității Deciziei 2005/760, și anume, Deciziile 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 și 2007/183. În această privință, reclamanții reiterează argumentele prezentate deja referitor la Decizia 2005/760, adăugând, în esență, observațiile suplimentare prezentate în cele ce urmează.

109 În primul rând, motivul invocat pentru a justifica adoptarea Deciziei 2005/760 era eronat, întrucât pasărea de tip *Leiothrix* contaminată cu GAPP care fusese identificată în centrul de carantină din Essex provenea în realitate din Taiwan, iar nu din Suriname. Această eroare, care ar fi fost cunoscută de Comisie încă de la momentul publicării raportului DEFRA la 11 noiembrie 2005 (a se vedea punctul 23 de mai sus), nu mai putea, așadar, justifica deciziile de prelungire. În al doilea rând, atunci când a invocat, în special în cadrul considerentului (4) al Deciziei 2005/862, identificarea unor noi cazuri de GAPP în Uniune, Comisia ar fi neglijat faptul că originea acestei contaminări nu putea fi atribuită păsărilor sălbatice capturate în mediul lor natural, al căror import era suspendat de la momentul adoptării Deciziei 205/760, ci păsărilor sălbatice migratoare. În al treilea rând, atunci când a invocat primul și al doilea aviz al EFSA pentru a pretinde că toate păsările sălbatice reprezentau un risc de răspândire a GAPP, Comisia ar fi omis să țină seama de distincția fundamentală între specii, în ceea ce privește sensibilitatea lor față de GAPP, care a fost făcută în cadrul celui de al doilea aviz al EFSA. În al patrulea rând, prin faptul că nu a menționat apariția unui focar de GAPP în Asia de Sud-Est decât începând cu decizia de prelungire 2006/79, Comisia ar fi încercat să justifice *a posteriori* adoptarea Deciziei 2005/760.

110 Comisia contestă argumentele reclamanților. În ceea ce privește deciziile de prelungire, aceasta afirmă, în esență, numai că respectivele decizii erau justificate de persistența pericolului pentru animale pe care îl reprezenta gripa aviară. La momentul respectiv, întreaga lume ar fi fost confruntată cu o situație extrem de instabilă și fără precedent. Astfel, înaintea adoptării deciziilor de prelungire, ar fi fost semnalate cazuri de gripă aviară în Djibouti, în Burkina Faso, în Niger, în India și în România. Ulterior deciziilor de prelungire, virusul și-ar fi făcut reparația în Tailanda și în Asia de Sud-Est. Pe de altă parte, potrivit Comisiei, existau incertitudini importante cu privire la desfășurarea și la cauzele răspândirii rapide a virusului, precum și cu privire la riscul de mutație a virusului și la pericolele potențiale pentru sănătatea umană care puteau rezulta din aceasta. Ar fi fost necesar un timp suplimentar pentru a studia și a analiza desfășurarea răspândirii, cauzele, riscurile și experiența dobândită de diferitele țări înainte de a lua în considerare eliminarea interdicției de import.

111 În speță, trebuie să se examineze separat legalitatea Deciziilor 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 și 2007/183, în raport atât cu motivarea fiecăreia dintre acestea, cât și cu faptele pertinente de care dispunea sau putea dispune Comisia la data adoptării lor, excluzând, așadar, elementele ulterioare respectivelor date (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea Curții din 15 aprilie 2008, Nuova Agricast, C-390/06, Rep., p. I-2577, punctul 54).

Cu privire la legalitatea Deciziei 2005/862

- 112 În considerentul (4) al Deciziei 2005/862 se afirmă printre altele și ca element suplimentar față de motivarea Deciziei 2005/760, că „[f]useseră semnalate noi cazuri de gripă aviară în anumite țări membre ale OIE”, ceea ce ar justifica „prelungi[rea] suspend[ării] circulației păsărilor de companie și a importurilor altor păsări provenind din anumite zone de risc”, adică din toate țările aparținând comisiilor regionale ale OIE enumerate în partea B din anexa I la decizia menționată.
- 113 Trebuie să se constate însă, pe de o parte, că Comisia nu precizează nici în cadrul motivării Deciziei 2005/862, nici în înscrisurile sale prezentate Tribunalului care sunt țările care, în opinia sa și la acel moment, ar fi situate în aceste „zone de risc”. Comisia afirmă numai, în memoriul în apărare, într-un mod extrem de vag, fără a se baza pe mijloace de probă scrise și fără a face referire la momentul la care aceste elemente au apărut și au ajuns la cunoștința sa, că, înaintea adoptării deciziilor de prelungire, ar fi fost semnalate cazuri de gripă aviară în Djibouti, în Burkina Faso, în Niger, în India și în România. Or, reiese dintr-un raport al profesorului D. bazat pe date ale Organizației Mondiale a Sănătății (OMS), care a fost prezentat de reclamant și pe care Comisia nu l-a contestat, că, între octombrie 2005 și sfârșitul anului 2005, Kuweitul și Ucraina erau singurele țări terțe în care fuseseră identificate noi cazuri de contaminare cu virusul H5N1. Chiar presupunând că Comisia dispunea de aceste ultime informații la momentul respectiv, trebuie să se constate că aceasta a omis în mod evident să cerceteze și să explice motivele empirice și științifice pertinente care justificau faptul că, la momentul adoptării Deciziei 2005/862, prelungirea suspendării importurilor continua să privească toate țările aparținând comisiilor regionale ale OIE.
- 114 Trebuie să se constate, pe de altă parte, astfel cum arată reclamantul, că din Decizia 2005/862 nu reiese nici că Comisia ar fi ținut seama de rezultatele raportului publicat de National Emergency Epidemiology Group (a se vedea punctul 20 de mai sus), în care se indica faptul că, în urma unei inversări a eșantioanelor, o pasăre infectată cu virusul H5N1 identificată în centrul de carantină din Essex fusese în mod greșit catalogată ca provenind din Suriname, în America de Sud, în condițiile în care provenea în realitate din Taiwan, în Asia. Or, în pofida acestei informații extrem de pertinente pentru a stabili în mod corect zonele de risc în temeiul articolului 18 alineatul (1) din Directiva 91/496, Comisia a omis să explice, atât în Decizia 2005/862, cât și în cursul procedurii, care erau motivele pentru care considera totuși necesar să mențină suspendarea importurilor de păsări sălbatice provenind din America de Sud sau chiar din întregul continent american.
- 115 Rezultă că, la fel ca în cazul adoptării Deciziei 2005/760, cea a Deciziei 2005/862 este afectată în mod grav de o lipsă de diligență din partea Comisiei și de un viciu de motivare. Rezultă de asemenea că, în raport cu informațiile de care dispunea sau putea să dispună Comisia la acel moment în cazul în care și-ar fi îndeplinit în mod corect obligația de investigare și și-ar fi exercitat în mod corespunzător marja de apreciere de care dispunea în această privință, menținerea suspendării importului de păsări sălbatice provenind din toate țările aparținând comisiilor regionale ale OIE era vădit disproporționată. Astfel, având în vedere lipsa de dovezi privind infectarea unor păsări importate din America de Sud și faptul că epidemia cu virusul H5N1 se extinsese numai în Kuweit și în Ucraina, Comisia nu putea, în lipsa altor informații empirice și a unor dovezi științifice pertinente, să prelungească suspendarea importului de păsări sălbatice provenite din toate țările aparținând comisiilor regionale ale OIE, astfel cum a fost instituită prin Decizia 2005/760.
- 116 În consecință, trebuie să se concluzioneze că și Decizia 2005/862 este afectată de o încălcare suficient de gravă a principiilor diligenței și proporționalității, ceea ce poate angaja răspunderea Uniunii.

Cu privire la legalitatea Deciziei 2006/79

117 În considerentul (2) al Deciziei 2006/79 se precizează printre altele că, „[î]n urma apariției în Asia de Sud-Est a unui focar de gripă aviară cauzat de o tulpină a virusului H5N1 puternic patogenă, care a început să se manifeste în decembrie 2003, Comisia a adoptat mai multe măsuri de protecție împotriva gripei aviare” [traducere neoficială]. În plus, în considerentul (3) al deciziei menționate se afirmă următoarele:

„Dat fiind că au fost semnalate noi cazuri de gripă aviară în anumite țări membre ale O[IE], trebuie menținute restricțiile privind circulația păsărilor de companie și importurile altor păsări provenind din anumite zone de risc. Prin urmare, este necesară prelungirea aplicării Deciziilor 2005/759 [...] și 2005/760 [...]” [traducere neoficială]

118 În această privință, trebuie să se constate că, în afara referirii la apariția unui focar de gripă aviară cauzat de o tulpină a virusului H5N1 puternic patogenă în Asia de Sud-Est începând cu luna decembrie 2003, Comisia nu precizează originea geografică a acestor „noi cazuri de gripă aviară” nici în cadrul motivării Deciziei 2006/79, nici în cadrul înscrisurilor sale. Reiese numai din scrisoarea Comisiei din 16 februarie 2006, prezentată de reclamant și care este, în plus, ulterioară adoptării Deciziei 2006/79, că decizia de prelungire este motivată în principal de apariția și de răspândirea rapidă a virusului H5N1 în Turcia, precum și de faptul că erau disponibile puține informații sau chiar nicio informație cu privire la supravegherea gripei aviare în țările limitrofe Turciei. În plus, rezumatul rapoartelor OIE din perioada 2004-2007, care a fost prezentat de reclamant și al cărui conținut nu a fost contestat de Comisie, indică faptul că, între 30 noiembrie 2005 și 31 ianuarie 2006, au fost constatate noi cazuri legate de virusul H5N1 într-o serie de țări terțe, și anume, în China, în Croația, în Indonezia, în România, în Rusia, în Tailanda, în Turcia, în Ucraina și în Hong Kong.

119 Cu toate acestea, chiar presupunând că, atunci când a adoptat Decizia 2006/79, Comisia s-a bazat pe informațiile enumerate la punctul precedent, deși nu a demonstrat că dispunea de acestea și nici că le utilizase anterior adoptării deciziei de prelungire în cauză, chiar dacă astfel de informații ar putea explica afirmația sa vagă menționată la punctul 113 de mai sus, Comisia, pe de o parte, nu a clarificat concluzia la care ajunsese potrivit căreia aceste „noi cazuri” justificau prelungirea interdicției privind importul de păsări sălbatice provenind din toate țările aparținând comisiilor regionale ale OIE și, pe de altă parte, nu a prezentat elemente concludente în susținerea acestei concluzii. În special, simplul fapt că epidemia se răspândise în Turcia nu putea, în lipsa altor explicații și dovezi pertinente, să justifice suspendarea importurilor de păsări sălbatice provenind din America de Sud și din Oceania.

120 În consecință, trebuie să se concluzioneze că, la momentul adoptării Deciziei 2006/79, Comisia nu și-a îndeplinit nici obligația de diligență și a încălcat principiul proporționalității într-un mod care poate angaja răspunderea Uniunii.

Cu privire la legalitatea Deciziei 2006/405

121 În considerentul (8) al Deciziei 2006/405 se precizează următoarele:

„Amenințarea pe care o reprezintă, pentru [Uniune], sușa asiatică a virusului influenței aviare nu a scăzut. Sunt descoperite, în continuare, cazuri de boală la păsările sălbatice din [Uniune] și la păsările sălbatice și păsările de curte din diferite țări terțe, inclusiv din țări membre ale Oficiului Internațional de Epizootii (OIE). De asemenea, virusul pare să aibă un caracter din ce în ce mai endemic în anumite părți ale lumii. Prin urmare, este necesară prelungirea măsurilor de protecție stabilite prin Deciziile [...] 2005/759/CE [și] 2005/760[...].”

- 122 În această privință, trebuie să se constate că, din nou, Comisia nu precizează nici în cadrul Deciziei 2006/405, nici în înscrisurile sale care sunt țările vizate atunci când face referire, în mod deosebit de vag, la „diferite țări terțe, inclusiv [...] țări membre ale O[IE]”. Reiese însă din rezumatul rapoartelor OIE din perioada 2004-2007 (a se vedea punctul 118 de mai sus) că noile cazuri apărute între 31 ianuarie și 31 mai 2006 în țări terțe nu priveau nici continentul american, nici Oceania. Prin urmare, chiar presupunând că Comisia dispunea de aceste informații la momentul respectiv, ceea ce ar putea explica afirmația sa vagă prezentată la punctul 113 de mai sus, ea nu a dovedit că își îndeplinesc obligația de diligență, că respectase principiul proporționalității și, așadar, că putea în mod întemeiat să mențină suspendarea importului de păsări sălbatice provenind din toate țările aparținând comisiilor regionale ale OIE.
- 123 În aceste condiții, trebuie să se concluzioneze că nelegalitățile săvârșite de Comisie începând cu momentul adoptării Deciziei 2005/760 nu au încetat cu ocazia adoptării Deciziei 2006/405.

Cu privire la legalitatea Deciziei 2006/522

- 124 Pentru a justifica o nouă prelungire a suspendării importurilor de păsări sălbatice, considerentul (7) al Deciziei 2006/522 menționează „situația actuală a sănătății animalelor în ceea ce privește gripa aviară și [...] așteptarea avizului EFSA care urm[ează] să fie adoptat în octombrie”. [traducere neoficială]
- 125 Astfel cum reiese din rezumatul rapoartelor OIE din perioada 2004-2007 (a se vedea punctul 118 de mai sus), la momentul adoptării Deciziei 2006/522 nu fusese identificat niciun nou caz de gripă aviară în anumite părți ale lumii, printre care America de Sud și Oceania. În plus, simplul fapt că EFSA era pe cale să elaboreze și să adopte un al doilea aviz, al cărui obiect nu urmărea stabilirea ariei geografice a riscului de propagare a gripei aviare legate în special de rutele păsărilor sălbatice migratoare (a se vedea punctul 90 de mai sus), nu era de natură să exonereze Comisia de obligația sa de diligență și de obligația sa de motivare în ceea ce privește eventualele justificări ale menținerii suspendării importului de păsări sălbatice provenind din toate țările aparținând comisiilor regionale ale OIE și nici de obligația sa de a respecta principiul proporționalității.
- 126 În consecință, prin adoptarea Deciziei 2006/522, Comisia a perpetuat nelegalitățile săvârșite începând cu momentul adoptării Deciziei 2005/760.

Cu privire la legalitatea Deciziei 2007/21

- 127 Considerentul (2) al Deciziei 2007/21 face referire la adoptarea, la 27 octombrie 2006, a celui de al doilea aviz al EFSA, care a fost publicat la 14 noiembrie 2006. În considerentul (4) al deciziei menționate se arată următoarele:

„În ceea ce privește măsurile stabilite în Decizia 2005/760[...], Comisia a început evaluarea avizului imediat după emiterea acestuia, iar o primă analiză a avizului și a posibilelor modificări aduse acestor măsuri a avut loc în cursul unei ședințe a grupului de lucru al experților în cadrul Comitetului permanent pentru lanțul alimentar și sănătatea animală, la 14 noiembrie 2006, și al ședinței Comitetului permanent pentru lanțul alimentar și sănătatea animală, la 27 noiembrie 2006. Cu toate acestea, având în vedere situația mondială a sănătății animale în ceea ce privește gripa aviară, pentru a permite statelor membre, astfel cum au indicat la ședința din 27 noiembrie 2006, precum și Comisiei, în strânsă colaborare cu statele membre, să finalizeze această evaluare și să pregătească măsurile care trebuie stabilite, este necesar ca restricțiile prevăzute de Decizia 2005/760[...] să fie prelungite pentru o scurtă perioadă de tranziție.”

- 128 Trebuie să se constate că, ținând seama de obiectul limitat al evaluării științifice solicitate în cadrul elaborării celui de al doilea aviz al EFSA (a se vedea punctul 90 de mai sus), aprecierea provizorie a conținutului respectivului aviz de către Comisie nu putea justifica nelegalitățile săvârșite de aceasta

până în acel moment, care au dus la menținerea unei suspendări excesive a importurilor de păsări sălbatice provenind din întreaga lume. Astfel, Comisia nu poate invoca faptul că analiza acestui aviz era de natură să reprezinte un mod de a-și îndeplini obligația de diligență și obligația de a dovedi că erau îndeplinite condițiile care să permită o astfel de suspendare totală a importurilor care includea printre altele continentul american și Oceania. Pe de altă parte, Comisia nu a prezentat, nici în cadrul Deciziei 2007/21, nici în cadrul procedurii judiciare, informații care să permită Tribunalului să aprecieze obiectul și relevanța „situației mondiale a sănătății animale” pe care o invoca, într-un mod foarte vag, în cadrul ultimei teze a considerentului (4) al deciziei menționate.

- 129 În sfârșit, chiar ținând seama de faptul că Comisia a indicat în scrisoarea sa din 31 ianuarie 2007, deci ulterior adoptării Deciziei 2007/21, că, începând cu anul 2006, păsările sălbatice au avut un rol major în răspândirea gripei aviare, fapt care ar fi motivat prelungirea suspendării importului de păsări sălbatice până la 1 iulie 2007, trebuie totuși să se rețină că Comisia nu a prezentat motivele pentru care această constatare justifică menținerea respectivei suspendări la nivel mondial, incluzând astfel regiuni în care nu fusese constatat niciun caz de gripă aviară.
- 130 Prin urmare, trebuie să se concluzioneze că, prin adoptarea Deciziei 2007/21, Comisia a perpetuat încălcările suficient de grave ale principiilor diligenței și proporționalității.

Cu privire la legalitatea Deciziei 2007/183

- 131 Decizia 2007/183 face referire, mai întâi, în cadrul considerentului (3), la cel de al doilea aviz al EFSA și în continuare, în cadrul considerentului (4), la Regulamentul nr. 318/2007, care ar cuprinde noi condiții de sănătate animală „mai stricte decât cele actualmente în vigoare” și a căror intrare în vigoare ar fi prevăzută începând cu 1 iulie 2007. În cadrul considerentelor (5) și (6) ale aceleiași decizii, se precizează că, [a]vând în vedere [al doilea aviz al EFSA] și situația actuală a sănătății animale la nivel mondial în ceea ce privește gripa aviară, importurile de astfel de păsări ar trebui supuse unor cerințe stricte de import”, astfel încât, „[p]rin urmare, măsurile de protecție prevăzute în Decizia 2005/760[...] [trebuiau] să se aplice în continuare până la 30 iunie 2007”.
- 132 Reiese din motivarea evocată la punctul precedent că, la momentul adoptării Deciziei 2007/183, Comisia a omis în mod vădit să pună capăt nelegalităților săvârșite începând cu adoptarea Deciziei 2005/760, în condițiile în care prelungirea suspendării importurilor de păsări sălbatice provenind din întreaga lume era motivată în continuare, în mod deosebit de vag, de existența celui de al doilea aviz al EFSA, de „situația sănătății animale la nivel mondial”, precum și de intrarea în vigoare preconizată a Regulamentului nr. 318/2007, despre care se afirma că ar institui condiții de sănătate animală mai stricte. Or, Comisia nu a demonstrat dacă și în ce măsură cel de al doilea aviz al EFSA în special îi permitea să mențină o astfel de suspendare totală, cel puțin din punct de vedere geografic.
- 133 În consecință, independent de aspectul legalității Regulamentului nr. 318/2007, trebuie să se concluzioneze că, prin adoptarea Deciziei 2007/21, Comisia a perpetuat încălcările suficient de grave ale principiilor diligenței și proporționalității constatate anterior.

c) Cu privire la legalitatea Regulamentului nr. 318/2007

Cu privire la măsura în care este contestat Regulamentul nr. 318/2007

- 134 Reclamantul susține, în esență, în primul rând, în cadrul primului și al celui de al doilea aspect ale primului motiv, că Regulamentul nr. 318/2007 este lipsit de temei juridic și nu se poate baza pe cel de al doilea aviz al EFSA, în al doilea rând, în cadrul primului și al celui de al doilea aspect ale celui de al doilea motiv, invocat în subsidiar, că respectivul regulament a fost adoptat cu încălcarea, pe de o parte, a principiilor proporționalității și egalității de tratament, întrucât interzicerea importurilor de păsări sălbatice nu ar fi un mijloc adecvat pentru a împiedica propagarea gripei aviare și întrucât măsurile

luate ar dezavantaja păsările sălbatice în raport cu alte specii de păsări și, pe de altă parte, a dreptului de proprietate și a dreptului la libera exercitare a unei activități economice, astfel cum sunt recunoscute de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, proclamată la 7 decembrie 2000 la Nisa (JO C 364, p. 1), și, în al treilea rând, în cadrul celui de al treilea motiv, prezentat cu titlu foarte subsidiar, că adoptarea acestui regulament angajează răspunderea Uniunii pentru un act lícit.

135 Trebuie examinat, mai întâi, primul aspect al primului motiv.

Cu privire la existența unui temei juridic suficient al Regulamentului nr. 318/2007

136 Reclamanții susțin, în esență, că Regulamentul nr. 318/2007 este lipsit de temei juridic.

137 Comisia contestă această argumentație și o respinge, în esență, ca fiind inoperantă. Astfel, conform articolului 33 CE, politica agricolă comună ar avea ca obiective printre altele creșterea productivității agriculturii, stabilizarea piețelor și garantarea siguranței aprovizionărilor, aceste obiective neputând fi atinse decât dacă animalele vizate de aceste activități sunt protejate împotriva bolilor contagioase, fapt care ar reieși în mod clar din considerentele Directivelor 91/496 și 92/65. Pe de altă parte, Comisia face trimitere la dispozițiile articolului 17 alineatul (2) litera (a) și ale articolului 17 alineatul (3) literele (a) și (c) din Directiva 92/65 și afirmă că această directivă, precum și Directiva 91/496 îi permiteau să adopte Regulamentul nr. 318/2007.

138 În speță, trebuie să se constate că Regulamentul nr. 318/2007, prin faptul că limitează, la articolul 5 litera (a), posibilitatea importului la păsările crescute în captivitate (a se vedea punctul 50 de mai sus), determină o interdicție implicită totală a importului de păsări sălbatice capturate în mediul lor natural, fapt confirmat atât de considerentul (9) al respectivului regulament, cât și de abrogarea, în temeiul articolului 19 din respectivul regulament, a Deciziei 2000/666, care autorizase inițial importurile în Uniune de păsări provenind din țările membre ale OIE (a se vedea punctele 45 și 46 de mai sus). În această privință, Tribunalul subliniază că Comisia, în înscrisurile sale, confirmă faptul că a fost eliminată orice posibilitate de a se recurge la un mecanism de carantină în ceea ce privește păsările sălbatice capturate în mediul lor natural, indiferent dacă sunt sau nu sunt migratoare.

139 În consecință, trebuie să se examineze dacă Regulamentul nr. 318/2007 se bazează pe un temei juridic suficient, în măsura în care instituie o interdicție totală și nediferențiată de import în ceea ce privește păsările sălbatice capturate în mediul lor natural.

140 În primul rând, trebuie amintit că regimul care definește cerințele de sănătate animală care reglementează schimburile și importurile în Uniune de animale, astfel cum este stabilit printre altele de Directiva 92/65 și în special de articolul 17 alineatul (2) litera (b), de articolul 17 alineatul (3) și de articolul 18 alineatul (1) prima și a patra liniuță din aceasta, pe care se întemeiază Regulamentul nr. 318/2007 (a se vedea punctul 45 de mai sus), se bazează pe principiul potrivit căruia, pentru motive legate de sănătatea animală și de prevenție, importurile de animale din țări terțe sunt, în principiu, interzise și nu sunt permise decât cu condiția obținerii unei autorizații exprese care necesită îndeplinirea unor formalități și a unor controale prealabile obligatorii.

141 Astfel, instituirea în dreptul Uniunii a unor de norme de sănătate animală uniforme care reglementează introducerea pe piață a animalelor, astfel cum rezultă din al doilea, din al treilea și din al patrulea considerent ale Directivei 92/65, are ca obiect nu numai liberalizarea schimburilor de animale și de produse de origine animală în cadrul pieței interne, astfel cum rezultă din al nouălea considerent al respectivei directive și din capitolul II al acesteia, intitulat „Dispoziții aplicabile schimburilor”, ci și instituirea unor condiții aplicabile importurilor în Uniune de animale provenind din țări terțe, astfel cum rezultă din dispozițiile cuprinse în capitolul III al directivei menționate, intitulat „Dispoziții aplicabile importurilor în [Uniune]”. Astfel, în conformitate cu principiul autorizării prealabile, Decizia 2000/666 (a se vedea punctul 7 de mai sus), care era întemeiată pe aceleași dispoziții ale Directivei

92/65 precum Regulamentul nr. 318/2007, autorizase importul în Uniune de păsări provenind numai din țările enumerate ca membre ale OIE, conform anexei D la aceasta, și care, potrivit considerentului (4) al acesteia, garantau respectarea „cerințelor” generale ale secțiunii privind etica veterinară și certificarea pentru comerțul internațional”.

¹⁴² În al doilea rând, principiul autorizării prealabile a oricărui import provenind din țări terțe este exprimat, în mod expres, în cadrul dispozițiilor aplicabile importurilor în Uniune, care sunt cuprinse în capitolul III al Directivei 92/65, în special la articolul 17 alineatul (2) din aceasta, care prevede printre altele următoarele:

„Nu pot face obiectul importurilor în [Uniune] decât animalele [...] care satisfac următoarele cerințe:

- a) provin dintr-o țară terță care figurează pe lista ce urmează să fie elaborată în conformitate cu alineatul (3) litera (a);
- b) sunt însoțite de un certificat de sănătate [...].”

¹⁴³ Rezultă că nu poate avea loc un import în Uniune decât cu condiția respectării cerințelor menționate la punctele 141 și 142 de mai sus, printre care se numără cea referitoare la proveniența dintr-o țară terță care figurează pe o listă pe care Comisia trebuie să o întocmească urmând procedura, numită „de comitologie”, prevăzută la articolul 26 din Directiva 92/65 coroborat cu articolul 17 din Directiva 89/662 care, în versiunea aplicabilă prezentului litigiu, prevedea aplicarea articolului 5, referitor la procedura de reglementare, din Decizia 1999/468/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei (JO L 184, p. 23, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 159). În temeiul articolului 17 alineatul (2) din Directiva 92/65, Comisia este, așadar, abilitată să excludă sau să elimine din această listă anumite țări terțe, ceea ce are drept consecință faptul că orice import de animale provenind din aceste țări este în mod automat interzis.

¹⁴⁴ În al treilea rând, reiese din articolul 17 alineatul (3) litera (c) din Directiva 92/65 că Comisia are de asemenea posibilitatea să elaboreze „condițiile specifice de sănătate animală – în special cele menite să protejeze [Uniunea] împotriva bolilor exotice”, printre care se numără și gripa aviară. Pe de altă parte, în temeiul articolului 17 alineatul (4) litera (a) prima liniuță din directiva menționată, „[n]u pot fi înscrise pe lista menționată la alineatul (3) decât țările terțe sau zonele din țări terțe din care nu sunt interzise importurile [...] din cauza prezenței vreuneia dintre bolile menționate în anexa A sau a oricărei alte boli considerate exotică în [Uniune]”.

¹⁴⁵ Tot astfel, în temeiul articolului 18 alineatul (1) prima și a patra liniuță din Directiva 92/65, „[s]tatele membre se asigură că animalele [...] menționa[te] de prezenta directivă nu pot fi importa[te] în [Uniune]” decât dacă se dovedește că a fost eliberat de către medicul veterinar oficial un certificat întocmit în funcție de specie și dacă, în ceea ce privește animalele menționate la articolele 5-10 din respectiva directivă, printre care și păsările, acestea au fost ținute, înainte de a fi importate, în carantină în conformitate cu procedurile care urmează să fie stabilite potrivit procedurii prevăzute la articolul 26 din directiva menționată. În această privință, trebuie precizat că articolul 7 punctul A din Directiva 92/65 prevede că „[s]tatele membre se asigură că păsările din alte specii decât cele menționate în Directiva 90/539/CEE[, adică păsările de curte și ouăle destinate incubăției,] nu pot face obiectul comerțului decât în cazul în care îndeplinesc” anumite cerințe alternative, printre care în special aceea de a proveni dintr-o exploatare în care nu s-a diagnosticat niciun caz de gripă aviară pe parcursul ultimelor 30 de zile anterioare expedierii sau dintr-o exploatare sau dintr-o zonă care nu a fost supusă unor restricții în baza măsurilor de combatere a bolii Newcastle sau, în sfârșit, cerința de a fi fost supuse unei perioade de carantină în exploatarea în care au fost introduse după admiterea pe teritoriul Uniunii.

¹⁴⁶ Din toate dispozițiile și considerațiile de mai sus rezultă că Comisia are o largă putere de apreciere pentru a stabili „norme de sănătate animală care să reglementeze introducerea pe piață a animalelor”, în sensul celui de al cincilea considerent al Directivei 92/65, care include în mod necesar posibilitatea de a nu autoriza importul în Uniune al anumitor specii de animale provenind din anumite țări care nu îndeplinesc condițiile de import sus-menționate.

¹⁴⁷ În al patrulea rând, chiar dacă Directiva 92/65 se întemeiază numai pe articolul 37 CE, referitor la politica agricolă comună, trebuie să se constate că aceasta se înscrie de asemenea în cadrul punerii în aplicare a politicilor Uniunii în domeniul protecției sănătății și a mediului, în conformitate cu articolele 152 CE și 174 CE, astfel încât urmează să fie interpretată și în lumina principiului precauției (a se vedea punctele 78-80 de mai sus). Astfel, în temeiul articolului 17 alineatul (3) litera (c) din Directiva 92/65, care menționează posibilitatea Comisiei de a elabora „condiții[...] specifice de sănătate animală – în special cele menite să protejeze [Uniunea] împotriva bolilor exotice” – se urmărește îndeplinirea obiectivului de protecție și de prevenire care este inerent principiului precauției. Or, ținând seama de puterea largă de apreciere de care dispune Comisia în cadrul punerii în aplicare a principiului precauției în acest context (a se vedea punctul 82 de mai sus), dispozițiile articolului 17 alineatul (3) litera (c) din Directiva 92/65 nu pot face obiectul unei interpretări restrictive. Prin urmare, trebuie să se considere că aceste dispoziții permit Comisiei să nu autorizeze, prin intermediul adoptării unor măsuri de sănătate animală, importul anumitor animale provenind din anumite țări terțe, atunci când respectivele animale prezintă un risc pentru sănătatea umană și pentru sănătatea animală în sensul jurisprudenței amintite la punctele 78 și 80 de mai sus.

¹⁴⁸ În aceste condiții, trebuie să se respingă critica întemeiată pe inexistența unui temei juridic suficient pentru adoptarea Regulamentului nr. 318/2007 și pentru instituirea unei interdicții totale a importului de păsări sălbatice provenind din țări terțe.

Cu privire la pretinsa încălcare gravă a principiului proporționalității

¹⁴⁹ Reclamanții afirmă că Regulamentul nr. 318/2007 încalcă principiul proporționalității, întrucât interzice importul tuturor păsărilor sălbatice, în condițiile în care numai păsările sălbatice migratoare s-ar afla la originea răspândirii gripei aviare. Reclamanții invocă de asemenea o încălcare a respectivului principiu pentru motivul că, prin faptul că a autorizat importul de păsări crescute în captivitate, iar nu al păsărilor sălbatice, Comisia a autorizat importul celei mai periculoase categorii de păsări. Trebuie precizat însă că, în cadrul celui de al treilea motiv, spre deosebire de contestațiile pe care le-au formulat cu privire la Decizia 2005/760 și la deciziile de prelungire, reclamanții nu susțin că, prin adoptarea Regulamentului nr. 318/2007, Comisia ar fi încălcat principiul proporționalității anume ca urmare a sferei geografice a interdicției importului de păsări sălbatice.

¹⁵⁰ În primul rând, în ceea ce privește faptul că reclamanții consideră că Regulamentul nr. 318/2007 încalcă principiul proporționalității pentru motivul că Comisia a interzis importul tuturor păsărilor sălbatice, în condițiile în care numai păsările sălbatice migratoare s-ar afla la originea răspândirii gripei aviare, trebuie amintit că, în cadrul considerentului (9) al regulamentului menționat, Comisia a motivat punerea în aplicare a măsurilor în cauză în raport cu toate păsările sălbatice după cum urmează:

„O altă recomandare EFSA este legată de importurile de păsări capturate în sălbăticie. Avizul științific precizează riscul datorat acestor păsări care ar putea fi infectate datorită răspândirii laterale prin intermediul altor păsări sălbatice infectate din mediul contaminat, precum și răspândirea prin păsările de curte infectate. Luând în considerare rolul jucat de păsările sălbatice migratoare în răspândirea gripei aviare din Asia în Europa în 2005 și 2006, este necesară limitarea importurilor de păsări, altele decât păsările de curte, la păsările crescute în captivitate.”

- 151 În plus, în cadrul celui de al doilea aviz al EFSA, pe care se bazează Comisia în acest context, se arată că majoritatea păsărilor sălbatice importate, altele decât păsările de curte, nu vor fi infectate sau nu vor fi purtătoare ale agenților infecțioși menționați în lista OIE. EFSA a precizat însă printre altele că gripa aviară era un agent infecțios important ca urmare a potențialului său veterinar sau zoonotic. Pe de altă parte, EFSA a indicat în acest aviz că păsările sălbatice puteau fi infectate ca urmare a răspândirii laterale a unei boli prin intermediul altor păsări sălbatice infectate și a mediului contaminat sau a răspândirii unei boli prin intermediul păsărilor de curte infectate.
- 152 În prezenta cauză, părțile nu contestă că păsările sălbatice migratoare sunt o sursă de propagare a gripei aviare. Această apreciere este confirmată de avizul din 27 iunie 2000 al Comitetului științific pentru sănătatea și bunăstarea animalelor din cadrul Direcției Generale „Sănătate și Consumatori” a Comisiei (denumit în continuare avizul comitetului științific”) și de al doilea aviz al EFSA, în care se arată astfel că păsările infectate cronic și în special anzeriformele puteau excreta virusul gripei aviare un timp mai îndelungat decât perioada de carantină de 30 de zile.
- 153 Cu toate acestea, trebuie să se constate că nu toate păsările sălbatice importate din țări terțe sunt păsări migratoare. Astfel, după cum arată EFSA în cadrul celui de al doilea aviz, 95 % din toate importurile de păsări privesc păsări din familiile passeriformelor, psittaciformelor și galiformelor, dintre care puține sunt păsări migratoare. Prin urmare, numai acest motiv nu ar putea justifica o interdicție de import care să privească toate păsările sălbatice.
- 154 Or, în această privință, în Regulamentul nr. 318/2007, Comisia invocă de asemenea riscul răspândirii laterale a unei boli prin intermediul altor păsări sălbatice infectate și al mediului contaminat sau riscul răspândirii unei boli prin intermediul păsărilor de curte infectate.
- 155 În această privință, trebuie să se observe că păsările migratoare pot infecta păsările sălbatice sau nu, atât în țări terțe, cât și în Uniune.
- 156 În plus, trebuie subliniat că, în cadrul celui de al doilea aviz al său, EFSA a precizat că infectarea unor păsări de curte domestice ca urmare a importului de păsări capturate era rară și că dovezile privind existența unor astfel de cazuri de infecție erau indirecte. EFSA a indicat de asemenea că păsările care erau importate cel mai mult, precum passeriformele și psittaciformele, nu jucau un rol major în epidemiologia gripei aviare. În sfârșit, EFSA a indicat totuși că, ținând seama de riscul introducerii unor agenți infecțioși importanți în Uniune, necesitatea continuării importului de păsări sălbatice capturate trebuia să fie evaluată atent.
- 157 Având în vedere aceste riscuri, trebuie să se aprecieze dacă Comisia putea în mod întemeiat să considere în speță că, ținând seama de obiectivul protejării sănătății, interdicția importului referitoare la toate păsările sălbatice era necesară și adecvată sau dacă trebuia să recurgă la o măsură mai puțin constrângătoare (a se vedea punctul 98 de mai sus).
- 158 În ceea ce privește alternativa pe care o constituie plasarea în carantină a păsărilor sălbatice, trebuie subliniat că este adevărat că, în cadrul celui de al doilea aviz al său, EFSA a arătat că probabilitatea ca păsări infectate în mod subclinic în timpul carantinei să fie eliberate era mică. EFSA a recunoscut însă existența riscului ca anumite păsări să fie scoase din carantină în condițiile în care erau infectate. În plus, reiese din raportul DEFRA că, întrucât antecedentele sanitare ale păsărilor sălbatice nu sunt cunoscute, atunci când acestea sunt capturate cu puțin timp înainte să fie exportate, starea lor sanitară este de asemenea necunoscută.
- 159 Prin urmare, ținând seama de acest risc și de incertitudinile privind starea sanitară a păsărilor sălbatice capturate, trebuie să se concluzioneze că, prin adoptarea Regulamentului nr. 318/2007, Comisia nu a adoptat, în privința respectivelor păsări, măsuri vădit disproportionale și nici nu a depășit în mod

vădit puterea largă de apreciere de care dispunea în temeiul principiului precauției ca urmare a faptului că a exclus plasarea în carantină a păsărilor sălbatice ca măsură alternativă mai puțin constrângătoare în raport cu interzicerea importurilor.

160 În al doilea rând, reclamantul consideră că, prin faptul că a autorizat importul de păsări crescute în captivitate, care reprezintă categoria cea mai periculoasă de păsări, iar nu importul de păsări sălbatice, Comisia a încălcat de asemenea principiul proporționalității. În susținerea acestei critici, reclamantul invocă raportul profesorului D. (punctul 113 de mai sus), precum și faptul că păsările crescute în captivitate sunt în mod natural mai apropiate unele de altele și intră mult mai des în contact cu oamenii.

161 În această privință, trebuie amintit că, potrivit avizului comitetului științific, dovezile care demonstrează că infecțiile păsărilor de curte domestice au loc prin intermediul unor animale care trăiesc în libertate sunt indirecte, însă deosebit de convingătoare. Prin urmare, nu este corectă susținerea reclamanților potrivit căreia păsările crescute în captivitate reprezintă categoria de păsări cea mai periculoasă din punctul de vedere al propagării virusului.

162 Pe de altă parte, trebuie subliniat că, din punctul de vedere al necesității adoptării unor măsuri de prevenire a riscurilor, păsările sălbatice se deosebesc de păsările crescute în captivitate. Astfel, în cazul păsărilor crescute în captivitate, este posibil să se impună un control sanitar strict încă din momentul nașterii lor. Acest control poate merge până la creșterea în mediu închis a respectivelor păsări. De altfel, în avizul comitetului științific se arată că anumite exploatații de creștere a păsărilor de curte au fost supuse unor măsuri de izolare pentru a rezista invaziei de păsări sălbatice, ceea ce, în opinia unuia dintre oamenii de știință citați în acest aviz, a permis reducerea numărului de cazuri de gripă aviară în aceste exploatații. În schimb, în cazul păsărilor sălbatice, o astfel de măsură de protecție sanitar-veterinară nu este posibilă prin definiție.

163 În consecință, reclamantul nu pot reproșa Comisiei că ar fi adoptat o măsură vădit disproporționată prin faptul că a făcut o distincție între păsările sălbatice și păsările crescute în captivitate.

164 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, critica potrivit căreia adoptarea Regulamentului nr. 318/2007 ar da naștere unei încălcări suficient de grave a principiului proporționalității trebuie să fie respinsă.

165 În această privință, trebuie precizat că, în cadrul celui de al treilea motiv, care privește legalitatea Regulamentului nr. 318/2007, Tribunalul nu este sesizat cu problema dacă Comisia a încălcat principiul proporționalității ca urmare a sferei geografice a interdicției importului de păsări sălbatice (a se vedea însă punctele 72, 108 și 109 de mai sus, referitoare la primul și la al doilea motiv, care privesc legalitatea Deciziei 2005/760 și a deciziilor de prelungire), întrucât o astfel de critică nu reiese în mod coerent și comprehensibil din înscrisurile reclamanților (a se vedea în acest sens Ordonanța Tribunalului din 29 noiembrie 1993, Koelman/Comisia, T-56/92, Rec., p. II-1267, punctul 21). Astfel, pentru a nu se pronunța *ultra petita*, Tribunalul nu trebuie să examineze această problemă (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 18 decembrie 2008, Belgia și Comisia/Genette, T-90/07 P și T-99/07 P, Rep., p. II-3859, punctul 72 și jurisprudența citată).

Cu privire la pretinsa încălcare suficient de gravă a principiului egalității de tratament

166 Reclamantul consideră că dispozițiile Regulamentului nr. 318/2007 sunt contrare principiului egalității de tratament pentru motivul că regimul măsurilor de sănătate animală aplicabil păsărilor de curte, porumbeilor călători, animalelor de companie și păsărilor destinate grădinilor zoologice, circurilor, parcurilor de distracție sau experimentelor este în mod considerabil mai puțin sever decât cel aplicabil păsărilor sălbatice. În plus, reclamantul consideră, în esență, că principiul menționat este încălcat și ca

urmare a faptului că Regulamentul nr. 318/2007 permite importul de păsări crescute în captivitate care ar prezenta un pericol mai mare decât păsările sălbatice în ceea ce privește propagarea virusului gripei aviare.

- 167 În această privință, trebuie amintit că principiul egalității de tratament, astfel cum este consacrat de Carta drepturilor fundamentale, nu permite ca situații comparabile să fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv (a se vedea în acest sens Hotărârea Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, punctul 64 de mai sus, punctul 26 și jurisprudența citată, și Hotărârea Tribunalului din 19 noiembrie 2009, Denka International/Comisia, T-334/07, Rep., p. II-4205, punctul 169 și jurisprudența citată).
- 168 În consecință, trebuie să se verifice dacă situațiile în care se aflau diferitele categorii de păsări invocate de reclamânți erau sau nu erau comparabile.
- 169 Aspectul dacă o situație este sau nu este comparabilă în raport cu alta trebuie examinat având în vedere contextul în care a fost invocată încălcarea principiului egalității de tratament. Astfel, s-a stabilit că elementele care defineau diferite situații și, astfel, caracterul comparabil al acestora trebuiau să fie determinate și evaluate în special în funcție de obiectul și de finalitatea actului comunitar care instituia distincția în cauză. În plus, trebuie luate în considerare principiile și obiectivele domeniului din care face parte actul respectiv (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, punctul 64 de mai sus, punctul 26 și jurisprudența citată).
- 170 Astfel cum s-a arătat la punctul 150 de mai sus, reiese din considerentul (9) al Regulamentului nr. 318/2007 că excluderea păsărilor sălbatice din cadrul importurilor în Uniune era motivată de riscul ca aceste păsări să fie infectate.
- 171 Prin urmare, este important să se aprecieze dacă, din punctul de vedere al prevenirii riscurilor, păsările sălbatice se deosebesc de păsările de curte, de porumbeii călători, de animalele de companie și de păsările destinate grădinilor zoologice, circurilor, parcurilor de distracție sau experimentelor.
- 172 În această privință, trebuie subliniat cu titlu introductiv că, în raport cu elementele de care dispunea la momentul adoptării Regulamentului nr. 318/2007 (a se vedea punctele 150-157, 161 și 162 de mai sus), Comisia putea, în principiu, să nu autorizeze importurile de păsări sălbatice privite ca o categorie. Simplul fapt că un risc de nivel echivalent celui prezentat de păsările sălbatice putea, eventual, să justifice excluderea și a altor categorii de păsări din domeniul de aplicare al respectivului regulament nu era, în sine, de natură să constituie o inegalitate de tratament în defavoarea păsărilor sălbatice, întrucât, în temeiul principiului egalității de tratament, a cărui respectare trebuie conciliată cu respectarea principiului legalității, nimeni nu poate invoca în beneficiul său o nelegalitate săvârșită în favoarea altuia (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 16 noiembrie 2006, Peróxidos Orgánicos/Comisia, T-120/04, Rec., p. II-4441, punctul 77 și jurisprudența citată).
- 173 În primul rând, în ceea ce privește distincția dintre păsările sălbatice și păsările de curte, este necesar să se sublinieze că, în cadrul celui de al doilea aviz al EFSA, s-a arătat că, în comparație cu păsările de curte, prevalența bolilor infecțioase și transmisibile la păsările sălbatice în mediul lor natural înaintea capturării lor nu era bine cunoscută. Această diferență în ceea ce privește nivelul cunoștințelor disponibile referitor la riscul legat de prevalența bolilor infecțioase și transmisibile implică faptul că păsările de curte nu s-ar afla într-o situație comparabilă cu cea a păsărilor sălbatice din punctul de vedere al aprecierii riscului.

- 174 În al doilea rând, în ceea ce privește distincția dintre păsările sălbatice și porumbeii călători, trebuie să se sublinieze că articolul 2 litera (f) din Regulamentul nr. 318/2007 exclude din domeniul de aplicare al respectivului regulament „porumbeii de concurs introduși pe teritoriul [Uniunii] dintr-o țară vecină, unde aceștia trăiesc în mod obișnuit, și ulterior eliberați imediat în speranța că vor zbura înapoi spre acea țară terță”.
- 175 În această privință, trebuie amintit că, în cadrul primului aviz al EFSA, s-a arătat că dovezile experimentale demonstraseră faptul că era foarte dificil ca un porumbel să fie infectat cu virusul gripei aviare, dar că existau suficiente dovezi pentru a nu exclude posibilitatea ca porumbeii să constituie un risc în ceea ce privește introducerea virusului gripei aviare. EFSA a afirmat în cadrul aceluiași aviz că porumbeii nu păreau să aibă un rol important în epidemiologia gripei aviare.
- 176 Or, în speță, trebuie să se constate că reclamantii nu invocă nicio dovadă experimentală potrivit căreia păsările sălbatice, la fel ca porumbeii, ar putea fi infectate foarte greu. Prin urmare, faptul că este foarte dificil ca virusul gripei aviare să infecteze porumbeii îi deosebește pe aceștia din urmă de păsările sălbatice din punctul de vedere al obiectivului privind prevenirea riscurilor invocate. În consecință, critica întemeiată pe o încălcare a principiului egalității de tratament nu poate fi admisă în această privință.
- 177 În plus, chiar dacă s-ar admite că păsările sălbatice nu prezintă un risc mai important decât porumbeii, dat fiind că, potrivit EFSA, păsările cele mai importate nu au un rol major în epidemiologia gripei aviare, trebuie să se constate că eventuala inegalitate de tratament care ar rezulta ar fi determinată exclusiv de faptul că articolul 2 litera (f) din Regulamentul nr. 318/2007 exclude porumbeii călători din domeniul de aplicare al respectivului regulament. Or, presupunând că această excludere ar fi nelegală pentru motivele menționate în dispozițiile în cauză, o astfel de nelegalitate nu ar putea să determine o încălcare a principiului egalității de tratament în privința păsărilor sălbatice sau chiar o încălcare suficient de gravă a respectivului principiu care să justifice despăgubirea reclamantilor (a se vedea punctul 172 de mai sus).
- 178 În al treilea rând, în ceea ce privește distincția dintre păsările sălbatice și păsările de companie, este întemeiată afirmația Comisiei că acestea din urmă trăiesc în apropierea proprietarului lor. Or, această apropiere nu exclude posibilitatea ca respectivele păsări să fie infectate cu virusul gripei aviare. Astfel, afirmația Comisiei potrivit căreia acestea trăiesc în general în clădiri închise nu este dovedită și este plauzibil, astfel cum susțin reclamantii, să se considere că, într-un anumit număr de țări, păsările de companie trăiesc în exterior. Riscul ca păsările de companie să fie de asemenea infectate cu virusul gripei aviare a fost de altfel recunoscut de Comisie, dat fiind că aceasta a adoptat măsuri de salvagardare specifice în privința acestor păsări în urma identificării unui caz de GAPP la păsări importate și plasate în carantină în centrul de carantină din Essex (a se vedea punctul 92 de mai sus).
- 179 Or, păsările de companie se deosebesc de păsările sălbatice prin faptul că sunt animale de companie și, prin urmare, se bucură astfel, în general, de o atenție deosebită din partea proprietarului lor, ceea ce are drept consecință o supraveghere sanitară sporită.
- 180 Această supraveghere sporită de către proprietarii de păsări de companie nu îi putea însă permite Comisiei să considere că riscul pe care îl prezentau aceste păsări era mai puțin important decât cel pe care îl prezentau păsările sălbatice. Astfel, reiese din cel de al doilea aviz al EFSA că semnele clinice nu constituie un indicator fiabil al infecției cu virusul gripei aviare la multe păsări importate. În plus, Comisia nu a prezentat niciun argument care să permită excluderea posibilității ca aceste păsări să fie de asemenea infectate la nivel subclinic (a se vedea punctul 158 de mai sus).

- 181 Cu toate acestea, inegalitatea de tratament rezultată este imputabilă exclusiv regimului specific aplicabil păsărilor de companie menționat la articolul 1 al treilea paragraf din Directiva 92/65 și nu poate afecta legalitatea Regulamentului nr. 318/2007 care nu permite importurile de păsări sălbatice. În consecință, aceasta nu ar putea să determine o încălcare suficient de gravă a principiului egalității de tratament pentru a justifica despăgubirea reclamanților (a se vedea punctul 172 de mai sus).
- 182 În al patrulea rând, în ceea ce privește distincția dintre păsările sălbatice, pe de o parte, și păsările destinate grădinilor zoologice, circurilor, parcurilor de distracție sau experimentelor, pe de altă parte, Comisia invocă faptul că schimburile comerciale referitoare la acestea din urmă sunt într-o mai mare măsură individualizate. În plus, Comisia invocă articolul 13 din Directiva 92/65 coroborat cu anexa C la aceasta, care definește condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca un organism, un institut sau un centru să fie aprobat în mod oficial.
- 183 În această privință, trebuie să se considere că motivele invocate de Comisie nu permit să se înțeleagă de ce, având în vedere riscul reprezentat în special de gripa aviară, trebuie interzise toate importurile de păsări sălbatice, în timp ce, în cazul păsărilor destinate grădinilor zoologice, circurilor, parcurilor de distracție sau experimentelor, este permis importul cu condiția respectării anumitor reguli de sănătate animală. În special, afirmația vagă a Comisiei potrivit căreia schimburile comerciale care implică aceste păsări sunt într-o mai mare măsură individualizate nu permite să se înțeleagă în ce mod această individualizare ar limita riscul în cauză. Pe de altă parte, Comisia nu indică nici pe ce bază consideră că păsările destinate grădinilor zoologice, circurilor, parcurilor de distracție sau experimentelor provin în mod necesar de la un organism, institut sau centru aprobat în mod oficial la care se referă articolul 13 din Directiva 92/65 și nici care este motivul pentru care nu ar fi posibil să se condiționeze importul de păsări sălbatice de respectarea anumitor măsuri sanitare-veterinare. În sfârșit, nu există niciun element care să permită să se excludă posibilitatea ca păsările destinate grădinilor zoologice, circurilor, parcurilor de distracție sau experimentelor să fie infectate la nivel subclinic.
- 184 Cu toate acestea, eventuala inegalitate de tratament care ar rezulta ar fi determinată exclusiv de faptul că articolul 2 litera (d) din Regulamentul nr. 318/2007 exclude din domeniul său de aplicare păsările destinate grădinilor zoologice, circurilor, parcurilor de distracție sau experimentelor. Or, presupunând că excluderea în sine a respectivelor păsări din domeniul de aplicare al regulamentului menționat ar fi nelegală pentru motivele indicate mai sus, o astfel de nelegalitate nu ar putea să determine o încălcare a principiului egalității de tratament în privința păsărilor sălbatice și nici, *a fortiori*, o încălcare suficient de gravă a respectivului principiu care să justifice despăgubirea reclamanților (a se vedea punctul 172 de mai sus).
- 185 În al cincilea rând, în ceea ce privește distincția dintre păsările sălbatice și păsările crescute în captivitate, trebuie amintit că, pentru motivele prezentate la punctele 160-163 de mai sus, există o diferență obiectivă din punctul de vedere al riscului și al măsurilor de prevenire a riscului potențial între păsările crescute în captivitate și păsările sălbatice. Prin urmare, critica întemeiată pe încălcarea principiului egalității de tratament urmează să fie respinsă în măsura în care se bazează pe această distincție.
- Cu privire la pretinsa încălcare suficient de gravă a dreptului de proprietate și a libertății de a exercita o activitate economică
- 186 Reclamanții susțin că interzicerea importului de păsări sălbatice prevăzută de Regulamentul nr. 318/2007 ar fi avut ca efect să golească de conținut și de substanță libertatea de a exercita o activitate economică și dreptul de proprietate al reclamanților, consacrate la articolele 16 și, respectiv, 17 din Carta drepturilor fundamentale.
- 187 Comisia contestă argumentele reclamanților.

- 188 În această privință, trebuie amintit că libertatea de a desfășura o activitate comercială și dreptul de proprietate sunt drepturi fundamentale consacrate la articolul 16 și, respectiv, la articolul 17 din Carta drepturilor fundamentale. Cu toate acestea, drepturile respective nu reprezintă prerogative absolute, ci trebuie să fie luate în considerare în raport cu funcția pe care o îndeplinesc în societate. În consecință, pot fi impuse restricții privind utilizarea dreptului de proprietate și a libertății de a desfășura o activitate profesională, cu condiția ca aceste restricții să răspundă concret unor obiective de interes general urmărite de Uniune și să nu constituie, din perspectiva scopului urmărit, o intervenție excesivă și intolerabilă care ar aduce atingere substanței înseși a drepturilor garantate pe această cale (a se vedea în acest sens Hotărârea Arcelor/Parlamentul European și Consiliul, punctul 61 de mai sus, punctul 153 și jurisprudența citată).
- 189 În prezenta cauză, trebuie să se constate că reclamanții nu arată cu precizie care sunt motivele pentru care interzicerea importului de păsări sălbatice prevăzută de Regulamentul nr. 318/2007 le-ar încălca dreptul de proprietate și libertatea de a exercita o activitate economică.
- 190 Independent de cele de mai sus, reiese din aprecierea prezentată la punctele 150-164 de mai sus în ceea ce privește proporționalitatea măsurilor adoptate în temeiul Regulamentului nr. 318/2007 că respectivele măsuri urmăresc un obiectiv legitim de interes general, și anume, protecția sănătății umane și a sănătății animale împotriva riscului de propagare a virusului gripei aviare, și că nu sunt vădit disproportionale în raport cu acest obiectiv. Prin urmare, ele nu pot fi considerate o intervenție excesivă și intolerabilă care ar fi adus atingere chiar substanței dreptului de proprietate și libertății de a exercita o activitate economică ale reclamanților. În această privință, trebuie precizat că, prin faptul că respectivul regulament continuă să permită importul de păsări crescute în captivitate, activitatea economică de import a unor astfel de păsări rămâne posibilă.
- 191 În consecință, trebuie să fie respinsă critica reclamanților potrivit căreia adoptarea Regulamentului nr. 318/2007 ar determina o încălcare suficient de gravă a dreptului lor de proprietate sau a libertății lor de a exercita o activitate economică.

Concluzie intermediară

- 192 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se concluzioneze că, în raport cu criticile invocate de reclamanți, Comisia nu a săvârșit, prin adoptarea Regulamentului nr. 318/2007, o încălcare suficient de gravă a unor norme de drept care protejează particularii, care ar putea angaja răspunderea Uniunii.

2. Concluzii cu privire la conduita nelegală

- 193 În raport cu toate considerațiile care precedă, urmează să se concluzioneze că, prin adoptarea atât a Deciziei 2005/760, cât și a deciziilor ulterioare de prelungire a aplicabilității acestei prime decizii, Comisia a săvârșit mai multe nelegalități de natură să angajeze răspunderea Uniunii în ceea ce privește repararea prejudiciilor pe care le-au suferit reclamanții ca urmare a suspendării importurilor de păsări sălbatice provenind din țări terțe aparținând comisiilor regionale ale OIE, și aceasta începând cu momentul intrării în vigoare a Deciziei 2005/760.

C – Cu privire la răspunderea pentru un act licit

- 194 Cu titlu încă mai subsidiar, reclamanții solicită o despăgubire în temeiul răspunderii Uniunii pentru un act licit, ținând seama de faptul că nu își mai pot exercita drepturile fundamentale începând cu data intrării în vigoare a Regulamentului nr. 318/2007. Lipsirea definitivă a reclamanților de posibilitatea de a exercita respectivele drepturi, în lipsa unei despăgubiri adecvate, ar determina răspunderea obiectivă a Uniunii.

195 În această privință, Curtea a considerat că, în stadiul actual al dreptului Uniunii, nu există un regim al răspunderii extracontractuale a Uniunii determinate de exercitarea licită de către aceasta a activităților care intră în sfera normativă (Hotărârea Curții din 9 septembrie 2008, FIAMM și alții/Consiliul și Comisia, C-120/06 P și C-121/06 P, Rep., p. I-6513, punctele 176 și 179). Curtea a precizat de asemenea că, în cazul în care ar putea fi recunoscută o răspundere obiectivă a Uniunii, aceasta ar necesita îndeplinirea a trei condiții cumulative, și anume, existența prejudiciului, existența unei legături de cauzalitate între prejudiciu și actul vizat și caracterul anormal și special al prejudiciului (Hotărârea FIAMM și alții/Consiliul și Comisia, citată anterior, punctul 169).

196 Or, în speță, este suficient să se constate, pe lângă inexistența în prezent a unui regim al răspunderii extracontractuale a Uniunii pentru un act licit, că reclamanții nu precizează în înscrisurile lor care este motivul pentru care prejudiciul pe care susțin că l-au suferit ar fi, independent de quantumul său exact, anormal și special, invocarea unui prejudiciu real și cert nefiind suficientă în această privință.

197 În consecință, trebuie să fie respinsă critica pe care reclamanții o invocă cu titlu încă mai subsidiar și care este întemeiată pe răspunderea pentru un act licit.

D – Cu privire la existența și la întinderea prejudiciului produs de actele contestate

198 În ceea ce privește existența și întinderea prejudiciului suferit, reclamanții și-au rezervat dreptul de a indica într-un mod mai precis la un moment ulterior quantumul respectivului prejudiciu și de a prezenta probe suplimentare în susținerea sa. Tot astfel, Comisia și-a rezervat dreptul de a se pronunța ulterior într-un mod mai aprofundat cu privire la prejudiciul invocat de reclamanți și la legătura de cauzalitate dintre acest prejudiciu și conduita sa pretins nelegală.

199 Pe de altă parte, deși reclamanții au prezentat, în anexă la cererea introductivă, un anumit număr de înscrisuri, printre care diverse certificate de import din anul 2005 de păsări sălbatice provenind din țări terțe membre ale OIE, care, cu siguranță, demonstrează caracterul real și cert al respectivului prejudiciu, Tribunalul nu este în măsură, în acest stadiu al procedurii, să se pronunțe cu privire la relevanța și la exactitatea datelor furnizate și, prin urmare, cu privire la quantumul despăgubirii pe care Uniunea trebuie să o acorde fiecăruia dintre reclamanți. Întrucât problema evaluării prejudiciului nu poate încă să fie soluționată, este adecvat, pentru considerații care țin de economia procedurii, ca Tribunalul să se pronunțe într-o primă fază, prin hotărâre interlocutorie, cu privire la răspunderea Uniunii. Quantumul despăgubirii determinate de nelegalitățile săvârșite de Comisie va fi stabilit într-o etapă ulterioară, fie de comun acord de către părți, fie de către Tribunal, în lipsa unui astfel de acord (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea Curții din 4 octombrie 1979, Dumortier și alții/Consiliul, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 și 45/79, Rec., p. 3091, punctul 23, și Hotărârea Tribunalului din 26 februarie 2003, CEVA și Pharmacia Entreprises/Comisia, T-344/00 și T-345/00, Rec., p. II-229, punctul 108 și jurisprudența citată).

200 În ceea ce privește criteriul legăturii de cauzalitate dintre conduita nelegală constatată și prejudiciul invocat, trebuie să se precizeze că va putea face obiectul unei despăgubiri numai prejudiciul cauzat direct de Decizia 2005/760 și de deciziile ulterioare de prelungire a aplicabilității acestei prime decizii, în măsura în care aceste decizii au împiedicat importul de păsări sălbatice provenind din țări terțe sau din anumite zone ale unor țări terțe, în privința cărora Comisia nu verificase și nu demonstrase în mod suficient, în stadiul respectiv, că prezentau un risc de propagare a gripei aviare (a se vedea punctele 84-133 de mai sus).

201 În consecință, urmează ca părțile să fie invitate, sub rezerva unei decizii ulterioare a Tribunalului, să ajungă la un acord cu privire la aceste sume în lumina considerațiilor de mai sus și să îi transmită, în termen de trei luni, quantumul care trebuie plătit, stabilit de comun acord, sau, în lipsa unui acord, să

îi transmite în același termen concluziile lor privind cuantumul despăgubirilor (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea Curții din 19 mai 1992, Mulder și alții/Consiliul și Comisia, C-104/89 și C-37/90, Rec., p. I-3061, punctele 37 și 38).

Cu privire la cheltuielile de judecată

202 Pronunțarea cu privire la cheltuielile de judecată urmează să fie amânată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi)

pronunțându-se cu titlu interlocutoriu, declară și hotărăște:

- 1) Uniunea Europeană este obligată să repare prejudiciul suferit de Animal Trading Company (ATC) BV, de Avicentra NV, de Borgstein birds and Zoofood Trading vof, de Bird Trading Company Van der Stappen BV, de New Little Bird's Srl, de Vogelhuis Kloeg și de domnul Giovanni Pistone ca urmare a adoptării și a punerii în aplicare de către Comisia Europeană, în primul rând, a Deciziei 2005/760/CE din 27 octombrie 2005 privind unele măsuri de protecție referitoare la prezența gripei aviare puternic patogene în anumite țări terțe, aplicabile importului de păsări ținute în captivitate, în al doilea rând, a Deciziei 2005/862/CE din 30 noiembrie 2005 de modificare a Deciziilor 2005/759/CE și 2005/760/CE în ceea ce privește măsurile de luptă împotriva gripei aviare la alte păsări decât păsările de curte, în al treilea rând, a Deciziei 2006/79/CE din 31 ianuarie 2006 de modificare a Deciziilor 2005/759/CE și 2005/760/CE, în ceea ce privește o prelungire a perioadei de aplicare a acestora, în al patrulea rând, a Deciziei 2006/405/CE din 7 iunie 2006 de modificare a Deciziilor 2005/710/CE, 2005/734/CE, 2005/758/CE, 2005/759/CE, 2005/760/CE, 2006/247/CE și 2006/265/CE în ceea ce privește anumite măsuri de protecție împotriva influenței aviare înalt patogene, în al cincilea rând, a Deciziei 2006/522/CE din 25 iulie 2006 de modificare a Deciziilor 2005/759/CE și 2005/760/CE privind unele măsuri de protecție referitoare la gripa aviară puternic patogenă și la introducerea anumitor păsări vii în Comunitate, în al șaselea rând, a Deciziei 2007/21/CE din 22 decembrie 2006 de modificare a Deciziei 2005/760/CE în ceea ce privește anumite măsuri de protecție referitoare la prezența gripei aviare puternic patogene și la importurile de păsări, altele decât păsările de curte, în Comunitate, precum și, în al șaptelea rând, a Deciziei 2007/183/CE din 23 martie 2007 de modificare a Deciziei 2005/760.
- 2) Respinge în rest acțiunea.
- 3) Părțile vor transmite Tribunalului, în termen de trei luni de la data pronunțării hotărârii, cuantumul despăgubirilor, stabilit de comun acord.
- 4) În lipsa unui acord, părțile vor transmite Tribunalului, în același termen, concluziile lor privind cuantumul despăgubirilor.
- 5) Amână pronunțarea cu privire la cheltuielile de judecată.

Azizi

Frimodt Nielsen

Kancheva

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 16 septembrie 2013.

Semnături

Cuprins

Istoricul cauzei	2
A – Prezentarea reclamanților	2
B – Cu privire la Directivele 91/496 și 92/65	2
C – Cu privire la Decizia 2000/666	3
D – Cu privire la primul aviz al EFSA	3
E – Cu privire la Decizia 2005/760	4
F – Cu privire la raportul Grupului Național de Epidemiologie de Urgență din Regatul Unit	5
G – Cu privire la primele decizii de prelungire	5
H – Cu privire la al doilea aviz al EFSA	7
I – Cu privire la ultimele două decizii de prelungire	8
J – Cu privire la Regulamentul nr. 318/2007	9
Procedura și concluziile părților	11
În drept	11
A – Cu privire la condițiile angajării răspunderii extracontractuale a Uniunii	11
B – Cu privire la existența unei conduite nelegale	13
1. Cu privire la incompetența Comisiei sau la nerespectarea manifestă și gravă de către aceasta a limitelor impuse puterii sale de apreciere de către actele care constituie temeiul juridic pe care s-a bazat adoptarea actelor contestate	14
a) Cu privire la legalitatea Deciziei 2005/760	14
Cu privire la primul motiv, întemeiat pe nerespectarea manifestă și gravă a limitelor impuse puterii de apreciere a Comisiei în temeiul articolului 18 alineatul (1) din Directiva 91/496 și pe nerespectarea obligației de diligență a acesteia	14
– Cu privire la conținutul primului motiv	14
– Cu privire la existența unei largi puteri de apreciere în temeiul articolului 18 alineatul (1) din Directiva 91/496	15
– Cu privire la respectarea obligației de diligență	16
Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe depășirea limitelor puterii de apreciere a Comisiei ca urmare a unei încălcări grave a principiului proporționalității	19
b) Cu privire la legalitatea deciziilor de prelungire	21

Rezumatul argumentelor părților	21
Cu privire la legalitatea Deciziei 2005/862	22
Cu privire la legalitatea Deciziei 2006/79	23
Cu privire la legalitatea Deciziei 2006/405	23
Cu privire la legalitatea Deciziei 2006/522	24
Cu privire la legalitatea Deciziei 2007/21	24
Cu privire la legalitatea Deciziei 2007/183	25
c) Cu privire la legalitatea Regulamentului nr. 318/2007	25
Cu privire la măsura în care este contestat Regulamentul nr. 318/2007.....	25
Cu privire la existența unui temei juridic suficient al Regulamentului nr. 318/2007	26
Cu privire la pretinsa încălcare gravă a principiului proporționalității	28
Cu privire la pretinsa încălcare suficient de gravă a principiului egalității de tratament	30
Cu privire la pretinsa încălcare suficient de gravă a dreptului de proprietate și a libertății de a exercita o activitate economică	33
Concluzie intermediară	34
2. Concluzii cu privire la conduita nelegală	34
C – Cu privire la răspunderea pentru un act licit	34
D – Cu privire la existența și la întinderea prejudiciului produs de actele contestate	35
Cu privire la cheltuielile de judecată	36