Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Erste Kammer)

16. September 2013 *

„Außervertragliche Haftung — Tierseuchenrecht — Sicherungsmaßnahmen in Krisensituationen — Maßnahmen zum Schutz gegen die Einschleppung der hoch pathogenen Aviären Influenza aus bestimmten Drittländern — Einfuhrverbot für gefangene Wildvögel — Hinreichend qualifizierter Verstoß gegen Rechtsnormen, die dem Einzelnen Rechte verleihen — Offenkundige und erhebliche Überschreitung der Grenzen des Ermessens — Richtlinien 91/496/EG und 92/65/EG — Vorsorgeprinzip — Sorgfaltspflicht — Verhältnismäßigkeit“

In der Rechtssache T-333/10

Animal Trading Company (ATC) BV mit Sitz in Loon op Zand (Niederlande),

Avicentra NV mit Sitz in Malle (Belgien),

Borgstein birds and Zoofood Trading vof mit Sitz in Wamel (Niederlande),

Bird Trading Company Van der Stappen BV mit Sitz in Dongen (Niederlande),

New Little Bird’s Srl mit Sitz in Anagni (Italien),

Vogelhuis Kloeg mit Sitz in Zevenbergen (Niederlande),

Giovanni Pistone, wohnhaft in Westerlo (Belgien),

vertreten durch Rechtsanwälte M. Osse und J. Houdijk,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch F. Jimeno Fernández und B. Burggraaf als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen Ersatzes des Schadens, der den Klägern durch den Erlass der Entscheidung 2005/760/EG der Kommission vom 27. Oktober 2005 mit Maßnahmen zum Schutz gegen die Einschleppung der hoch pathogenen Aviären Influenza bei der Einfuhr von in Gefangenschaft gehaltenen Vögeln aus bestimmten Drittländern (ABl. L 285, S. 60) in ihrer jeweils verlängerten Fassung und später der Verordnung (EG) Nr. 318/2007 der Kommission vom 23. März 2007 zur Festlegung der Veterinärbedingungen für die Einfuhr bestimmter Vogelarten in die Gemeinschaft sowie der dafür geltenden Quarantänebedingungen (ABl. L 84, S. 7) angeblich entstanden ist,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

erlässt

DAS GERICHT (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Azizi, des Richters S. Frimodt Nielsen und der Richterin M. Kancheva (Berichterstatterin),

Kanzler: J. Plingers, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 20. November 2012

folgendes

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

A – *Vorstellung der Kläger*

1 Die Kläger – die Animal Trading Company (ATC) BV, Avicentra NV, Borgstein birds and Zoofood Trading vof, die Bird Trading Company Van der Stappen BV, New Little Bird's Srl, Vogelhuis Kloeg und Giovanni Pistone – führen gefangene und zur Zierde in Volieren bestimmte Vögel, u. a. Psittacidae wie Papageien, Sittiche und Kakadus sowie Singvögel, in die Europäische Union ein. Sie haben ihren Sitz oder Wohnsitz in den Niederlanden, Belgien und Italien. Sie sind Mitglieder der European Association of Im- and Exporters of Birds and Live Animals (Europäischer Verband der Im- und Exporteure von Vögeln und lebenden Tieren, im Folgenden: Europäischer Vogelhändlerverband).

B – *Zu den Richtlinien 91/496 und 92/65*

2 Am 15. Juli 1991 erließ der Rat der Europäischen Gemeinschaften auf der Grundlage von Art. 37 EG, der die Gemeinsame Agrarpolitik regelt, die Richtlinie 91/496/EWG zur Festlegung von Grundregeln für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführten Tieren und zur Änderung der Richtlinien 89/662/EWG, 90/425/EWG und 90/675/EWG (ABl. L 268, S. 56).

3 Gemäß Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 ist der Erlass von Sicherungsmaßnahmen unter folgenden Voraussetzungen erlaubt:

„Kommt es im Gebiet eines Drittlandes zum Ausbruch oder zur Ausbreitung einer in der Richtlinie 82/894/EWG des Rates vom 21. Dezember 1982 über die Mitteilung von Viehseuchen in der Gemeinschaft aufgeführten Krankheit oder zu einer Zoonose oder besteht die Gefahr, dass die Tiere oder die menschliche Gesundheit aufgrund einer Krankheit oder aus einem anderen Grund ernsthaft gefährdet werden könnten, oder ist dies – insbesondere aufgrund der Feststellung der Veterinärsachverständigen der Kommission – aus anderen schwerwiegenden tierseuchenrechtlichen Gründen erforderlich, so trifft die Kommission von sich aus oder auf Antrag eines Mitgliedstaats unverzüglich je nach der Schwere der Lage eine der nachstehenden Maßnahmen:

— Aussetzung der Einfuhren aus dem gesamten Gebiet oder einem Teilgebiet des betreffenden Drittlandes und gegebenenfalls des Durchfuhrlandes,

— Festlegung besonderer Bedingungen für die Tiere aus dem gesamten Gebiet oder einem Teilgebiet des betreffenden Drittlandes."

4 Ferner bestimmt Art. 18 Abs. 7 der Richtlinie 91/496, dass Entscheidungen über die Änderung, Aufhebung oder Verlängerung einer aufgrund der Absätze 1 bis 3 und 6 dieser Richtlinie erlassenen Maßnahme nach dem Ausschussverfahren des Art. 17 der Richtlinie 89/662/EWG des Rates vom 11. Dezember 1989 zur Regelung der veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt (ABl. L 395, S. 13) erlassen werden.

5 Am 13. Juli 1992 erließ der Rat die Richtlinie 92/65/EWG über die tierseuchenrechtlichen Bedingungen für den Handel mit Tieren, Samen, Eizellen und Embryonen in der Gemeinschaft sowie für ihre Einfuhr in die Gemeinschaft, soweit sie diesbezüglich nicht den spezifischen Gemeinschaftsregelungen nach Anhang A Abschnitt I der Richtlinie 90/425/EWG unterliegen (ABl. L 268, S. 54). Diese Richtlinie legt besondere Anforderungen für das Ursprungsland und den Inhaber des Ursprungsbetriebs fest, sieht Vorschriften über Veterinärbescheinigungen vor, die mit den Tieren mitzuführen sind, und legt fest, welchen Untersuchungen die Tiere unterzogen werden müssen.

6 Art. 17 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 92/65 sieht u. a. und im Wesentlichen vor, dass nur Tiere, die aus einem Drittland stammen, das in einer Liste der Drittländer oder Teile von Drittländern aufgeführt ist, die Garantien bieten, die den für den Handel innerhalb der Union geltenden Anforderungen gleichwertig sind, in die Union eingeführt werden dürfen.

C – *Zur Entscheidung 2000/666*

7 Die Entscheidung 2000/666/EG der Kommission vom 16. Oktober 2000 zur Festlegung der Veterinärbedingungen und Veterinärbescheinigungen sowie der Quarantänebedingungen für die Einfuhr von anderen Vogelarten als Geflügel (ABl. L 278, S. 26) erlaubte bei Beachtung bestimmter Regeln, darunter der Haltung in Quarantäne während eines Zeitraums von wenigstens 30 Tagen, Einfuhren von Vögeln aus Drittländern, die Mitglieder des Internationalen Tierseuchenamts (OIE, nunmehr Weltorganisation für Tiergesundheit) sind.

D – *Zum ersten Gutachten der EFSA*

8 Am 14. und 15. September 2005 gab die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) auf ein Ersuchen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften aus dem Jahr 2004 ein wissenschaftliches Gutachten über Tiergesundheits- und Tierschutzaspekte der Aviären Influenza (*The EFSA Journal* [2005] 266, 1-21, im Folgenden: Erstes Gutachten der EFSA) ab.

9 Unter Berücksichtigung des ihr erteilten Mandats äußerte sich die EFSA in diesem Gutachten ausschließlich zum Risiko einer Infektion des Geflügels der Union mit der Aviären Influenza.

10 In der Einleitung zu ihrem Gutachten wies die EFSA darauf hin, dass die Aviäre Influenza oder Vogelgrippe bei Geflügel in zwei verschiedenen klinischen Formen, der hoch pathogenen Aviären Influenza (im Folgenden: HPAI) und der gering pathogenen Aviären Influenza, auftrete. Die HPAI werde durch Viren der Subtypen H5 und H7 verursacht, die gewisse molekulare Eigenschaften aufwiesen, die eine systemische Infektion hervorrufen könnten und bei der gering pathogenen Aviären Influenza fehlten. Das H5N1-Virus sei einer dieser die HPAI auslösenden Virensubtypen.

11 Die EFSA führte weiter aus, dass die beträchtliche Virusverbreitung, die der Aviären Influenza in Asien zum Zeitpunkt der Abgabe ihres Gutachtens zugrunde liege, der Ursprung eines Pandemievirus für den Menschen sein könne und eine ganze Reihe von Fragen aufgeworfen worden sei, um ein Mittel zur Bekämpfung der gegenwärtigen AI-Krise zu finden. Die EFSA war auf der Grundlage der verfügbaren wissenschaftlichen Nachweise der Ansicht, sie könne in ihrem Gutachten zwar einige Schlussfolgerungen zu bestimmten, von ihrem Mandat erfassten Fragestellungen ziehen, diese Schlussfolgerungen schlössen die Aspekte der menschlichen Gesundheit im Zusammenhang mit AI-Infektionen jedoch nicht mit ein.

12 Die EFSA wies außerdem darauf hin, dass das H5N1-Virus infolge einer ungewöhnlichen Endemiesituation dieses Virus bei Geflügel in bestimmten asiatischen Ländern kurz vor Abgabe ihres Gutachtens die Wildvögelpopulation infiziert habe. Diese epidemiologische Situation, die bisher nie aufgetreten sei, könne unvorhersehbare Folgen haben. Unter Berücksichtigung fehlender Erkenntnisse über Infektionen von HPAI-Typen bei Wildvögeln war die EFSA jedoch der Ansicht, eine Lagebeurteilung und Prognosen über zukünftige Entwicklungen könnten nicht durch zureichende wissenschaftliche Daten belegt werden. Daher sei diese Infektion infolge der mit dem H5N1-Virus verbundenen HPAI-Epidemie in Südostasien auf die ansässige und die wandernde Wildvögelpopulation übergesprungen, über die das genannte Virus in die Union gelangen könnte. Zur Klärung der Wahrscheinlichkeit und der Auswirkungen einer solchen Hypothese bedürfe es allerdings disziplinübergreifender Bemühungen.

13 Hinsichtlich des Risikos, das in Käfigen gehaltene Vögel, zu denen insbesondere Ziervögel und Heimvögel gehörten, für das Geflügel der Union darstellten, war die EFSA der Ansicht, diese Vögel könnten mit AI-Viren, einschließlich solchen des Typs H5 und H7, infiziert werden und im Fall einer Einfuhr daher ein Risiko für die Einschleppung dieser Viren in die Union darstellen. Dieses Risiko sei im Fall rechtmäßig vermarkteter Vögel durch die geltenden Rechtsvorschriften über die Einfuhr anderer Vögel als Geflügel jedoch erheblich geschmälert.

E – *Zur Entscheidung 2005/760*

14 Am 27. Oktober 2005 erließ die Kommission die Entscheidung 2005/760/EG mit Maßnahmen zum Schutz gegen die Einschleppung der [HPAI] bei der Einfuhr von in Gefangenschaft gehaltenen Vögeln aus bestimmten Drittländern (ABl. L 285, S. 60), mit der die Einfuhr lebender Vögel, mit Ausnahme von Geflügel, in die Union ausgesetzt wurde.

15 Diese Entscheidung erging, nachdem das H5N1-Virus der HPAI bei zwei eingeführten Vögeln nachgewiesen worden war, die sich seit September 2005 in einem in Essex im Vereinigten Königreich gelegenen Quarantänezentrum befanden. Von diesen Vögeln wurde angenommen, dass sie aus Taiwan bzw. aus Surinam stammten.

16 In den Erwägungsgründen 1 und 2 der Entscheidung 2005/760 begründete die Kommission diese Aussetzung zunächst damit, dass Aviäre Influenza (Geflügelpest) eine hoch infektiöse und von hoher Mortalität gekennzeichnete Viruserkrankung von Geflügel und Vögeln sei, die schnell epidemische Ausmaße annehmen und die Tiergesundheit und öffentliche Gesundheit ernsthaft gefährden sowie die Produktivität der Geflügelwirtschaft stark beeinträchtigen könne. Darüber hinaus bestehe die Gefahr, dass der Erreger über den internationalen Handel mit anderen lebenden Vögeln als Geflügel eingeschleppt werde. Infolge des Nachweises von Erregern der HPAI bei den im Vereinigten Königreich in Quarantäne befindlichen eingeführten Vögeln war die Kommission ferner der Ansicht, es empfehle sich, die Einfuhr von Vögeln aus bestimmten gefährdeten Gebieten auszusetzen und zur Abgrenzung der betreffenden Gebiete die einschlägigen Regionalkommissionen der OIE heranzuziehen.

17 In Art. 1 Abs. 1 der Entscheidung 2005/760 heißt es:

„Die Mitgliedstaaten setzen die Einfuhr folgender Erzeugnisse aus den Drittländern oder Teilen dieser Länder, die den im Anhang aufgeführten OIE-Regionalkommissionen angehören, aus:

a) ‚andere lebende Vögel als Geflügel' im Sinne von Artikel 1 dritter Gedankenstrich der Entscheidung 2000/666/EG …

…"

18 Der Anhang der Entscheidung 2005/760 sieht vor:

„Drittländer gemäß Artikel 1, die folgenden OIE-Regionalkommissionen angehören:

— Afrika,

— Nord- und Südamerika,

— Asien, Ferner Osten und Ozeanien,

— Europa,

— Naher Osten."

19 Gemäß Art. 6 der Entscheidung 2005/760 gilt diese bis zum 30. November 2005.

F – *Zum Bericht der nationalen epidemiologischen Notfallgruppe des Vereinigten Königreichs*

20 Am 11. November 2005 veröffentlichte die National Emergency Epidemiology Group (nationale epidemiologische Notfallgruppe, Vereinigtes Königreich) ein Dokument, den „Epidemiological Report on Avian Influenza in Birds in a Quarantine Premises in Essex" (Epidemiologischer Bericht über Aviäre Influenza bei Vögeln in einer Quarantänestation in Essex). Nach diesem Bericht war das H5N1-Virus im Quarantänezentrum von Essex ausschließlich bei Vögeln aus Taiwan in Asien und nicht aus Surinam in Südamerika nachgewiesen worden. Der Fehler in Bezug auf Surinam sei auf eine Vertauschung der im Quarantänezentrum entnommenen Proben zurückzuführen.

G – *Zu den ersten vier Verlängerungsentscheidungen*

21 Mit der Entscheidung 2005/862/EG vom 30. November 2005 zur Änderung der Entscheidungen 2005/759/EG und 2005/760 hinsichtlich der Maßnahmen zur Bekämpfung der Aviären Influenza bei anderen Vögeln als Geflügel (ABl. L 317, S. 19) verlängerte die Kommission die mit der Entscheidung 2005/760 getroffenen Maßnahmen bis zum 31. Januar 2006.

22 Im vierten Erwägungsgrund der Entscheidung 2005/862 begründete die Kommission diese Verlängerung damit, dass, da in bestimmten Mitgliedsländern der OIE neue Fälle von Aviärer Influenza gemeldet worden seien, die Aussetzung der Verbringung von Heimvögeln und der Einfuhr von anderen Vögeln aus bestimmten Risikogebieten verlängert werden sollte.

23 Mit Schriftsätzen vom 7. Dezember 2005 sowie vom 3. und 18. Januar 2006 wies der europäische Vogelhändlerverband die Kommission auf die Auswirkungen des Verbots, das zu einem erhöhten Risiko einer Ausbreitung der Aviären Influenza in der Union führe, insbesondere auf das Risiko der Entwicklung eines Markts für illegale Einfuhren, hin. Darüber hinaus forderte er die Kommission auf, sich mit seinen Vertretern zu treffen und keine weiteren Verlängerungen des Verbots anzuordnen. Der genannte Verband fügte seinem Schreiben vom 3. Januar 2006 ein mit „Report on the Independent Review of Avian Quarantine" (Bericht über die unabhängige Bewertung der im Vogelsektor angeordneten Quarantänemaßnahmen) überschriebenes Dokument des Ministeriums für Umwelt, Ernährung und Angelegenheiten des ländlichen Raums der Regierung des Vereinigten Königreichs vom 7. Dezember 2005 (im Folgenden: DEFRA-Bericht) bei.

24 Mit der Entscheidung 2006/79/EG vom 31. Januar 2006 zur Änderung der Entscheidungen 2005/759/EG und 2005/760 mit Blick auf eine Verlängerung ihrer Geltungsdauer (ABl. L 36, S. 48) verlängerte die Kommission die mit der Entscheidung 2005/760 getroffenen Maßnahmen bis zum 31. Mai 2006.

25 Im dritten Erwägungsgrund der Entscheidung 2006/79 begründete die Kommission die Verlängerung der beiden in Rede stehenden Entscheidungen damit, dass, da aus einer Reihe von Mitgliedsländern der OIE neue Fälle von Aviärer Influenza gemeldet worden seien, die Beschränkungen für die Verbringung von Heimvögeln und für die Einfuhr anderer Vögel aus bestimmten gefährdeten Gebieten weiterhin gelten sollten.

26 Mit Schreiben vom 16. Februar 2006 antwortete die Kommission auf die oben in Randnr. 23 erwähnten Schriftsätze. In diesem Schreiben legte die Kommission dar, immer mehr jüngere Beweise sprächen dafür, dass Wildvögel bei der Verbreitung der HPAI eine wichtige Rolle spielen könnten; der erste nachgewiesene Fall von HPAI asiatischer Abstammung, der in einem Quarantänezentrum in Europa im Oktober 2005 nachgewiesen worden sei, habe die Kommission veranlasst, alle Einfuhren anderer Vögel als Geflügel auszusetzen. Ferner teilte sie mit, dass diese Aussetzung aufgrund des Ausbruchs der Krankheit in der Türkei, wo sie sich schnell verbreitet habe, und der wenigen zur Verfügung stehenden Informationen über die Überwachung der Aviären Influenza durch die an die Türkei angrenzenden Staaten mit der Entscheidung 2006/79 bis zum 31. Mai 2006 verlängert worden sei. Schließlich fügte sie hinzu, dass es, auch wenn das Ausmaß des Problems in Bezug auf Wildvögel immer noch nicht klar sei, immer mehr Beweise dafür gebe, dass die Bedrohung nicht auf ein einziges Drittland beschränkt sei, weswegen die Einfuhr aus allen Drittländern ausgesetzt worden sei.

27 Mit Schreiben vom 7. März 2006 übermittelte der europäische Vogelhändlerverband der Kommission ergänzende Informationen über die Einfuhr von Wildvögeln aus Drittländern.

28 Mit der Entscheidung 2006/405/EG vom 7. Juni 2006 zur Änderung der Entscheidungen 2005/710/EG, 2005/734/EG, 2005/758/EG, 2005/759/EG, 2005/760/EG, 2006/247/EG und 2006/265/EG mit Schutzmaßnahmen wegen Verdacht auf [HPAI] (ABl. L 158, S. 14) verlängerte die Kommission die mit der Entscheidung 2005/760 getroffenen Maßnahmen bis zum 31. Juli 2006.

29 Im achten Erwägungsgrund der Entscheidung 2006/405 begründete die Kommission diese Verlängerung damit, dass die Bedrohung, die der asiatische Stamm des Vogelgrippe-Virus für die Union darstelle, nicht geringer geworden sei und es nach wie vor zu Ausbrüchen der Seuche bei Wildvögeln in der Union und bei Wildvögeln und Geflügel in mehreren Drittländern komme, auch solchen, die der OIE angehörten. Darüber hinaus scheine das genannte Virus in einigen Teilen der Welt immer endemischer zu werden. Im elften Erwägungsgrund dieser Entscheidung führte die Kommission weiter aus, im Interesse der Tiergesundheit sei es in Anbetracht der epidemiologischen Situation jedoch notwendig, die ununterbrochene Anwendung der Schutzmaßnahmen zu gewährleisten, die u. a. die Entscheidung 2005/760 vorsehe, so dass die Bestimmungen der Entscheidung 2006/405 rückwirkend gelten sollten.

30 Mit der Entscheidung 2006/522/EG vom 25. Juli 2006 zur Änderung der Entscheidungen 2005/759/EG und 2005/760/EG mit Maßnahmen zum Schutz gegen die [HPAI] und zur Regelung der Verbringung von bestimmten lebenden Vögeln in die Gemeinschaft (ABl. L 205, S. 28) verlängerte die Kommission die mit der Entscheidung 2005/760 getroffenen Maßnahmen bis zum 31. Dezember 2006.

31 Im ersten Erwägungsgrund der Entscheidung 2006/522 führte die Kommission aus, sie habe nach dem Ausbruch der Vogelgrippe in Südostasien im Jahr 2004, der durch einen hoch pathogenen Virenstamm hervorgerufen worden sei, mehrere Maßnahmen zum Schutz gegen diese Seuche, einschließlich der Entscheidung 2005/760, verabschiedet. Im siebten Erwägungsgrund der Entscheidung 2006/522 führte sie weiter aus, zum gegenwärtigen Zeitpunkt würde eine ins Gewicht fallende Änderung der Regelungen der Entscheidung 2005/760 die Wirtschaftsteilnehmer und sonstige interessierte Kreise hinsichtlich der denkbaren zukünftigen Entwicklung der einschlägigen EU-Politik in die Irre führen. Angesichts der Tierseuchenlage bei der Aviären Influenza und in Erwartung der für Oktober 2006 vorgesehenen EFSA-Stellungnahme sollten die Beschränkungen für die Einfuhr von anderen Vogelarten als Geflügel weiterhin gelten; daher sei es angebracht, die Geltung der Entscheidung 2005/760 bis zum 31. Dezember 2006 zu verlängern.

32 Mit am 10. August 2006 bei der Kanzlei des Gerichts eingereichter Antragsschrift stellten der europäische Vogelhändlerverband und drei weitere Kläger in einem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes beim Gericht einen Antrag auf Aussetzung des Vollzugs der Entscheidung 2006/522 und auf Erlass diesbezüglicher einstweiliger Anordnungen und erhoben mit gesondertem Schriftsatz gleichzeitig Klage auf Nichtigerklärung der erwähnten Entscheidung. Sowohl der Antrag als auch die Klage wurden mit Beschluss des Präsidenten des Gerichts vom 26. Oktober 2006, European Association of Im- and Exporters of Birds and live Animals u. a./Kommission (T-209/06 R, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht), bzw. mit Beschluss des Gerichts vom 11. Juni 2008, European Association of Im- and Exporters of Birds and live Animals u. a./Kommission (T-209/06, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht), zurückgewiesen.

33 Mit Schriftsatz vom 26. September 2006 wandte sich der europäische Vogelhändlerverband an die Kommission, hob im Wesentlichen hervor, das mit der Entscheidung 2005/760 und den Verlängerungsentscheidungen verhängte weltweite Einfuhrverbot sei unverhältnismäßig, und machte sie gleichzeitig auf die schwerwiegenden und irreversiblen Folgen dieser Entscheidungen für die Verbandsmitglieder aufmerksam.

H – *Zum zweiten Gutachten der EFSA*

34 Am 27. Oktober 2006 gab die EFSA auf ein Ersuchen der Kommission vom 25. April 2005 hin das wissenschaftliche Gutachten bezüglich der Risiken für die Tiergesundheit und den Tierschutz im Zusammenhang mit der Einfuhr von Wildvögeln, mit Ausnahme von Geflügel, in die … Union (*The EFSA Journal* [2006] 410, 1-55, im Folgenden: Zweites Gutachten der EFSA) ab. Dieses Gutachten formuliert verschiedene Empfehlungen für die Gesundheit und den Schutz gefangener Vögel. In ihm berücksichtigte die EFSA verschiedene Krankheitserreger für Vögel, darunter die Aviäre Influenza.

35 Hinsichtlich der Gesundheitsfragen war die EFSA der Auffassung, die Wahrscheinlichkeit, dass durch die Freilassung von in Gefangenschaft gehaltenen Wildvögeln Krankheitserreger in die Union eingeschleppt worden seien, variiere von unbedeutend bis sehr hoch. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein einzelner in Gefangenschaft gehaltener Wildvogel bei seiner Freilassung infektiös sei, variiere von einer Vogelart zur anderen und hänge von der Wahrscheinlichkeit einer präklinischen Infektion ab. Diese Feststellungen veranlassten die EFSA zu der Empfehlung, dass die Notwendigkeit weiterer Einfuhren gefangener Wildvögel sorgfältig geprüft werden sollte.

36 Weiter stellte die EFSA fest, dass 95 % der in die Union eingeführten Vögel zu einer der drei Familien gehörten, die sich aus den Passeriformes (64 %), den Psittaciformes (17 %) bzw. den Galliformes (14 %) zusammensetzten. Darüber hinaus stammten nach diesem Gutachten im Jahr 2005 88 % der Einfuhren von Wildvögeln aus Afrika und 78 % aus fünf afrikanischen Staaten.

37 Die EFSA wies ferner darauf hin, dass Wildvögel durch eine laterale Kontamination von anderen infektiösen Wildvögeln, durch eine kontaminierte Umgebung oder durch infektiöses Geflügel infiziert sein könnten.

38 Speziell im Hinblick auf die Aviäre Influenza war die EFSA der Auffassung, die in größerer Anzahl eingeführten Vogelarten, nämlich Passeriformes und Psittaciformes, spielten bei der Epidemiologie der Vogelgrippe keine wesentliche Rolle. Außerdem hätten alle bei Vögeln vorkommenden Viren des Typs HPAI ein begrenztes zoonotisches Potenzial. Da das Genom des Virus der Aviären Influenza oder ein Teil dieses Genoms in der Vergangenheit jedoch an großen Pandemien beteiligt gewesen sei und zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens an der des H5N1-Virus, könne ein gutes Überwachungsprogramm verhindern, dass Viren der Aviären Influenza über rechtmäßig eingeführte Vögel in die Union eingeschleppt würden. Weiter stellte die EFSA fest, dass HPAI-Viren insbesondere bei Sperlings- und Hühnervögeln sehr kurze Inkubations- und klinische Zeiten hätten, was zu einer hohen Sterblichkeit innerhalb weniger Tage führe, während die Inkubationszeit bei Gänsevögeln sehr

wohl länger sein könne. Im Übrigen zeige ein einzelner Vogel, der mit einem Virus der Aviären Influenza infiziert in Quarantäne genommen oder während der Quarantäne mit diesem Virus infiziert werde, unter Berücksichtigung der kurzen Inkubationszeit noch während der Quarantäne klinische Symptome. Daher sei die Wahrscheinlichkeit, dass ein solcher Vogel aus der Quarantäne entlassen werde, ohne untersucht worden zu sein, gering, ja sogar zu vernachlässigen. Gleichwohl bestehe ein Risiko, dass Vögel, die infraklinischen Infektionen ausgesetzt seien, infiziert freigelassen würden.

39 Schließlich empfahl die EFSA, dass die Notwendigkeit weiterer Einfuhren von Wildvögeln sorgfältig geprüft und angesichts des Risikos, in großer Zahl Krankheitserreger in die Union einzuschleppen, die Einfuhr von Eiern vorgezogen werden sollte. Sie empfahl ferner, eine regelmäßige Bewertung des Risikos einer Einschleppung von Infektionskrankheiten vorzunehmen, um hochgefährdete Gebiete und Länder und hochgefährdete Arten identifizieren zu können, da diese mit der Zeit variierten.

I – *Zu den letzten beiden Verlängerungsentscheidungen*

40 Mit Schriftsätzen vom 13. und 23. November und vom 9. Dezember 2006 sowie vom 8. Januar 2007 wandte sich der europäische Vogelhändlerverband erneut an die Kommission, hob im Wesentlichen hervor, das mit der Entscheidung 2005/760 und den Verlängerungsentscheidungen verhängte weltweite Einfuhrverbot sei unverhältnismäßig, und machte sie gleichzeitig auf die schwerwiegenden und irreversiblen Folgen dieser Entscheidungen für die Verbandsmitglieder aufmerksam.

41 Mit der Entscheidung 2007/21/EG vom 22. Dezember 2006 zur Änderung der Entscheidung 2005/760/EG mit Maßnahmen zum Schutz gegen die Einschleppung der [HPAI] bei der Einfuhr von anderen Vögeln als Geflügel in die Gemeinschaft (ABl. 2007, L 7, S. 44) verlängerte die Kommission die mit der Entscheidung 2005/760 getroffenen Maßnahmen bis zum 31. März 2007.

42 Im ersten Erwägungsgrund der Entscheidung 2007/21 wiederholte die Kommission, dass sie nach dem Ausbruch der durch einen hoch pathogenen Virusstamm verursachten Aviären Influenza 2004 in Südostasien die Entscheidung 2005/760 erlassen habe. Im vierten Erwägungsgrund der Entscheidung 2007/21 führte sie weiter aus, sie habe mit der Bewertung der zweiten Stellungnahme der EFSA unmittelbar nach deren Veröffentlichung begonnen. Damit jedoch die Mitgliedstaaten und die Kommission – in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten – diese Bewertung abschließen und die erforderlichen Maßnahmen festlegen könnten sowie angesichts der derzeitigen weltweiten Situation in Bezug auf die Aviäre Influenza sollten die in der Entscheidung 2005/760 festgelegten Beschränkungen während einer kurzen Übergangszeit aufrechterhalten werden.

43 Mit Schreiben vom 31. Januar 2007 antwortete die Kommission auf die oben in den Randnrn. 33 und 41 erwähnten Schriftsätze und wies darauf hin, dass Wildvögel bei der Ausbreitung der Aviären Influenza im Jahr 2006 eine wichtige Rolle gespielt hätten, während zuvor stets angenommen worden sei, dass sie aufgrund der hohen Sterblichkeitsrate mit einem hoch pathogenen Virus infizierter Vögel nur eine untergeordnete Rolle spielten. Sie habe daher beschlossen, das weltweite Einfuhrverbot für Wildvögel bis zum 1. Juli 2007 zu verlängern. Darüber hinaus würden nach diesem Zeitpunkt andere Vorschriften gelten, mit denen die Einfuhr gefangener Vögel zwar nicht verboten werden solle, die aber strengere Einfuhrbedingungen vorsähen, um die Risiken für die Gesundheit möglichst gering zu halten. Die Kommission war schließlich der Ansicht, aus Gründen der Tiergesundheit sei es vorzugswürdig, die Zuchtprogramme innerhalb der Mitgliedstaaten der Union stattfinden zu lassen, als in Drittländern gezüchtete lebende Tiere in die Union einzuführen. Sie forderte den europäischen Vogelhändlerverband daher auf, diese Option stärker in Erwägung zu ziehen.

44 Mit der Entscheidung 2007/183/EG vom 23. März 2007 zur Änderung der Entscheidung 2005/760 (ABl. L 84, S. 44) verlängerte die Kommission die mit der Entscheidung 2005/760 getroffenen Maßnahmen schließlich bis zum 30. Juni 2007. In den Erwägungsgründen 4 bis 6 der Entscheidung 2007/183 begründete die Kommission diese Verlängerung zunächst damit, dass, da die neuen

Veterinärbedingungen ihrer Verordnung (EG) Nr. 318/2007 vom 23. März 2007 zur Festlegung der Veterinärbedingungen für die Einfuhr bestimmter Vogelarten in die Gemeinschaft sowie der dafür geltenden Quarantänebedingungen (ABl. L 84, S. 7) strenger seien als die zum damaligen Zeitpunkt geltenden, die genannte Verordnung erst am 1. Juli 2007 in Kraft trete, damit die Mitgliedstaaten und diejenigen Drittländer, die solche Vögel in die Union einführten, Zeit für die Anpassung an die neuen Maßnahmen hätten. Sodann führte sie aus, im Licht der zweiten Stellungnahme der EFSA und der derzeitigen Weltlage in Bezug auf die Aviäre Influenza sollten keine Einfuhren solcher Vögel ohne strenge Einfuhrauflagen erfolgen. Daher sollten die Schutzmaßnahmen gemäß der Entscheidung 2005/760 bis zum 30. Juni 2007 weiter gelten.

J – *Zur Verordnung Nr. 318/2007*

45 Am 23. März 2007 erließ die Kommission u. a. auf der Grundlage von Art. 10 Abs. 3 Unterabs. 2 und von Art. 10 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 91/496 sowie von Art. 17 Abs. 2 Buchst. b und Abs. 3 und von Art. 18 Abs. 1 erster und vierter Gedankenstrich der Richtlinie 92/65 die Verordnung Nr. 318/2007, die nach ihrem Art. 20 am 1. Juli 2007 in Kraft getreten ist und nach ihrem Art. 19 sowohl die Entscheidung 2000/666 als auch die Entscheidung 2005/760 aufgehoben und ersetzt hat.

46 Im neunten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 318/2007 heißt es, dass die Einfuhr anderer Vogelarten als Geflügel angesichts der Rolle von Zugvögeln bei der Ausbreitung der Aviären Influenza von Asien nach Europa in den Jahren 2005 und 2006 auf in Gefangenschaft gezüchtete Vögel beschränkt werden sollte.

47 Der zehnte Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 318/2007 lautet:

„Gefangene Wildvögel und in Gefangenschaft gezüchtete Vögel sind nur selten mit Sicherheit voneinander zu unterscheiden. Methoden der Kennzeichnung können bei beiden Arten von Vögeln angewandt werden, ohne dass eine Unterscheidung zwischen ihnen möglich ist. Deshalb sollte die Einfuhr anderer Vogelarten als Geflügel auf Zuchtbetriebe beschränkt werden, die von der zuständigen Behörde des Ausfuhrdrittlandes zugelassen wurden, und es sollten bestimmte Mindestanforderungen für eine solche Zulassung festgelegt werden."

48 Art. 1 („Gegenstand") der Verordnung Nr. 318/2007 sieht vor:

„Die vorliegende Verordnung dient der Festlegung der Veterinärbedingungen für die Einfuhr bestimmter Vogelarten aus den in Anhang I aufgeführten Drittländern und Drittlandgebieten in die [Union] sowie der dafür geltenden Quarantänebedingungen."

49 Art. 2 („Anwendungsbereich") der Verordnung Nr. 318/2007 hat folgenden Wortlaut:

„Diese Verordnung gilt für Tiere von Vogelarten.

Sie gilt jedoch nicht für

a) Geflügel, Truthühner, Perlhühner, Enten, Gänse, Wachteln, Tauben, Fasane, Rebhühner und Laufvögel (Ratitae), die zu Zuchtzwecken, zur Fleisch- oder Eiererzeugung für den Verzehr oder zur Aufstockung der Wildgeflügelbestände (‚Geflügel') in Gefangenschaft aufgezogen oder gehalten werden;

b) Vögel, die im Rahmen von Artenschutzprogrammen eingeführt werden, die von der zuständigen Behörde im Bestimmungsmitgliedstaat genehmigt wurden;

c) Heimtiere gemäß Artikel 1 Absatz 3 der Richtlinie 92/65/EWG, die sich in Begleitung ihres Besitzers befinden;

d) Vögel, die für Zoos, Zirkusse, Vergnügungsparks oder Tierversuche bestimmt sind;

e) Vögel, die für gemäß Artikel 13 der Richtlinie 92/65/EWG zugelassene Einrichtungen, Institute oder Zentren bestimmt sind;

f) Brieftauben, die in die [Union] aus einem benachbarten Drittland eingeführt werden, in dem sie normalerweise gehalten werden, und anschließend sofort in der Erwartung freigelassen werden, dass sie in dieses Drittland zurückfliegen;

g) Vögel, die aus Andorra, Liechtenstein, Monaco, Norwegen, San Marino, der Schweiz oder dem Staat Vatikanstadt eingeführt werden."

50 Art. 5 („Einfuhrbedingungen") der Verordnung Nr. 318/2007 bestimmt:

„Für die Einfuhr von Vögeln aus gemäß Artikel 4 zugelassenen Zuchtbetrieben gelten folgende Bedingungen:

a) die Vögel wurden in Gefangenschaft gezüchtet [definiert in Art. 3 Buchst. c dieser Verordnung als ‚Vögel, die nicht als Wildvögel gefangen wurden, sondern in Gefangenschaft geboren und aufgezogen wurden und von Elterntieren stammen, die sich in Gefangenschaft gepaart haben oder denen auf andere Weise in Gefangenschaft Gameten übertragen wurden'];

b) die Vögel müssen aus den in Anhang I aufgeführten Drittländern oder Drittlandgebieten stammen;

c) die Vögel wurden 7 bis 14 Tage vor dem Versand einer Laboruntersuchung auf das Virus der Aviären Influenza und der Newcastle-Krankheit mit negativen Ergebnissen unterzogen;

d) die Vögel wurden nicht gegen Aviäre Influenza geimpft;

e) den Vögeln liegt eine Veterinärbescheinigung nach dem Muster in Anhang III bei (im Folgenden ‚Veterinärbescheinigung' genannt);

f) die Vögel sind durch eine individuelle Identifikationsnummer auf einem eindeutig gekennzeichneten, nahtlos verschlossenen Beinring oder einem Mikrochip … gekennzeichnet …

i) die Vögel werden in neuen Behältern befördert, die außen einzeln mit einer Identifikationsnummer versehen sind, die mit der Identifikationsnummer in der Veterinärbescheinigung übereinstimmen muss."

51 Art. 11 („Quarantänevorschriften") Abs. 1 der Verordnung Nr. 318/2007 sieht vor:

„Die Vögel müssen mindestens 30 Tage in einer zugelassenen Quarantäneeinrichtung oder -station unter Quarantäne gestellt werden (‚Quarantäne')."

52 Anhang I („Liste der Drittländer, welche die Veterinärbescheinigung gemäß Anhang III verwenden dürfen") der Verordnung Nr. 318/2007 lautet:

„In den Spalten 1 und 3 der Tabelle in Anhang I Teil 1 zu der Entscheidung 2006/696/EG der Kommission aufgeführte Drittländer bzw. Drittlandgebiete; Spalte 4 der Tabelle enthält eine Musterveterinärbescheinigung für Zucht- oder Nutzgeflügel, ausgenommen Laufvögel."

53 Die in Anhang I der Verordnung Nr. 318/2007 erwähnte Entscheidung 2006/696/EG der Kommission vom 28. August 2006 zur Erstellung der Liste von Drittländern, aus denen die Einfuhr von Hausgeflügel, Bruteiern und Eintagsküken, von Fleisch von Hausgeflügel, Laufvögeln und Wildgeflügel sowie von Eiern, Eiprodukten und spezifiziert pathogenfreien Eiern in die [Union] und die Durchfuhr dieser Tiere und Erzeugnisse durch die [Union] zugelassen ist, zur Festlegung der diesbezüglichen Veterinärbescheinigungen und zur Änderung der Entscheidungen 93/342/EWG, 2000/585/EG und 2003/812/EG (ABl. L 295, S. 1) ist durch die Verordnung (EG) Nr. 798/2008 der Kommission vom 8. August 2008 zur Erstellung einer Liste von Drittländern, Gebieten, Zonen und Kompartimenten, aus denen die Einfuhr von Geflügel und Geflügelerzeugnissen in die [Union] und ihre Durchfuhr durch die [Union] zugelassen ist, und zur Festlegung der diesbezüglichen Veterinärbescheinigungen (ABl. L 226, S. 1) aufgehoben und ersetzt worden.

Verfahren und Anträge der Parteien

54 Mit am 17. August 2010 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift haben die Kläger die vorliegende Schadensersatzklage erhoben.

55 Sie beantragen,

— die Union oder die Kommission zum Ersatz des Schadens zu verurteilen, den sie infolge des Erlasses der Entscheidung 2005/760 oder deren Verlängerung durch die Entscheidungen 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 und 2007/183 sowie der Verordnung Nr. 318/2007 durch die Kommission erlitten haben;

— der Union oder der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

56 Die Kommission beantragt,

— die Schadensersatzklage als unbegründet abzuweisen;

— den Klägern die Kosten aufzuerlegen.

57 Im Zuge einer Änderung der Besetzung der Kammern des Gerichts ist der Berichterstatter am 29. Mai 2012 der Ersten Kammer zugeteilt worden, der deshalb die vorliegende Rechtssache zugewiesen worden ist.

58 Das Gericht (Erste Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen.

59 Die Parteien haben in der Sitzung vom 20. November 2012 mündlich verhandelt und die mündlichen Fragen des Gerichts beantwortet.

Rechtliche Würdigung

A – *Zu den Voraussetzungen für die Auslösung der außervertraglichen Haftung der Union*

60 Nach Art. 340 Abs. 2 AEUV ersetzt die Union im Bereich der außervertraglichen Haftung den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

61 Nach ständiger Rechtsprechung wird die außervertragliche Haftung der Union im Sinne von Art. 340 Abs. 2 AEUV für ein rechtswidriges Verhalten ihrer Organe oder Einrichtungen nur dann ausgelöst, wenn mehrere kumulative Voraussetzungen erfüllt sind, und zwar muss das dem Organ oder der Einrichtung der Union vorgeworfene Verhalten rechtswidrig sein, es muss ein Schaden entstanden sein, und zwischen dem behaupteten Verhalten und dem geltend gemachten Schaden muss ein Kausalzusammenhang bestehen (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 9. November 2006, Agraz u. a./Kommission, C-243/05 P, Slg. 2006, I-10833, Randnr. 26, und Urteil des Gerichts vom 2. März 2010, Arcelor/Parlament und Rat, T-16/04, Slg. 2010, II-211, Randnr. 139 und die dort angeführte Rechtsprechung).

62 Insbesondere in Bezug auf die erste Voraussetzung, die sich auf das dem betreffenden Organ oder der betreffenden Einrichtung vorgeworfene rechtswidrige Verhalten bezieht, verlangt die Rechtsprechung den Nachweis eines hinreichend qualifizierten Verstoßes gegen eine Rechtsnorm, die bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen. Das entscheidende Kriterium für die Beurteilung der Frage, ob ein Verstoß hinreichend qualifiziert ist, besteht darin, ob das betreffende Organ oder die betreffende Einrichtung der Union die Grenzen, die seinem bzw. ihrem Ermessen gesetzt sind, offenkundig und erheblich überschritten hat. Nur wenn dieses Organ oder diese Einrichtung lediglich über einen erheblich verringerten oder gar auf null reduzierten Ermessensspielraum verfügt, kann die bloße Verletzung des Gemeinschaftsrechts ausreichen, um einen hinreichend qualifizierten Verstoß anzunehmen (Urteile des Gerichtshofs vom 4. Juli 2000, Bergaderm und Goupil/Kommission, C-352/98 P, Slg. 2000, I-5291, Randnrn. 42 bis 44, und vom 10. Dezember 2002, Kommission/Camar und Tico, C-312/00 P, Slg. 2002, I-11355, Randnr. 54; Urteile des Gerichts vom 12. Juli 2001, Comafrica und Dole Fresh Fruit Europe/Kommission, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 und T-225/99, Slg. 2001, II-1975, Randnr. 134, und Arcelor/Parlament und Rat, oben in Randnr. 61 angeführt, Randnr. 141).

63 Jedoch wird in dieser Rechtsprechung kein automatischer Zusammenhang zwischen dem mangelnden Ermessen des betreffenden Organs und der Qualifikation der Zuwiderhandlung als hinreichend qualifizierter Verstoß gegen das Unionsrecht anerkannt. Auch wenn nämlich der Umfang des Ermessens des betreffenden Organs bestimmenden Charakter hat, stellt er doch kein ausschließliches Kriterium dar. Dazu hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass das von ihm nach Art. 340 Abs. 2 AEUV entwickelte System daneben u. a. der Komplexität der zu regelnden Sachverhalte und den Schwierigkeiten bei der Anwendung oder Auslegung der Vorschriften Rechnung trage. Der Gerichtshof hat namentlich in Fällen, in denen der Wertungsspielraum der Kommission verringert oder erheblich verringert oder gar auf null reduziert war, die Richtigkeit der Prüfung des Gerichts bestätigt, bei der dieses die Komplexität der zu regelnden Sachverhalte im Hinblick auf die Beurteilung der Frage gewürdigt hat, ob der behauptete Verstoß gegen das Unionsrecht hinreichend qualifiziert war. Daraus folgt, dass nur die Feststellung einer Unregelmäßigkeit, die eine durchschnittlich umsichtige und sorgfältige Verwaltung unter ähnlichen Umständen nicht begangen hätte, die Haftung der Union auslösen kann. Es ist daher Sache des Unionsrichters, zunächst zu prüfen, ob das betreffende Organ über einen Wertungsspielraum verfügt hat, und sodann die Komplexität der zu regelnden Sachverhalte, die Schwierigkeiten bei der Anwendung oder Auslegung der Vorschriften, das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift und die Frage zu berücksichtigen, ob der Rechtsfehler vorsätzlich begangen wurde oder unentschuldbar ist (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 3. März 2010, Artegodan/Kommission, T-429/05, Slg. 2010, II-491, Randnrn. 59 bis 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).

64 Zur Anwendung des Kriteriums des hinreichend qualifizierten Verstoßes im Kontext der vorliegenden Rechtssache ist festzustellen, dass ein etwaiger hinreichend qualifizierter Verstoß gegen die in Rede stehenden Rechtsnormen auf einer offenkundigen und erheblichen Überschreitung der Grenzen des weiten Ermessens beruhen muss, über das der Unionsgesetzgeber bei der Ausübung der Befugnisse im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik gemäß Art. 37 EG verfügt (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteile des Gerichtshofs vom 12. Juli 2001, Jippes u. a., C-189/01, Slg. 2001, I-5689, Randnr. 80, vom

9. September 2003, Monsanto Agricoltura Italia u. a., C-236/01, Slg. 2003, I-8105, Randnr. 135, und vom 15. Oktober 2009, Enviro Tech [Europe], C-425/08, Slg. 2009, I-10035, Randnr. 47; vgl. Urteile des Gerichts vom 11. September 2002, Pfizer Animal Health/Rat, T-13/99, Slg. 2002, II-3305, Randnr. 166, vom 26. November 2002, Artegodan u. a./Kommission, T-74/00, T-76/00, T-83/00 bis T-85/00, T-132/00, T-137/00 und T-141/00, Slg. 2002, II-4945, Randnr. 201, und vom 10. Februar 2004, Afrikanische Frucht-Compagnie und Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Rat und Kommission, T-64/01 und T-65/01, Slg. 2004, II-521, Randnr. 101 und die dort angeführte Rechtsprechung). Bei der Ausübung dieses Ermessens geht es nämlich darum, dass der Unionsgesetzgeber komplexe und ungewisse ökologische, wissenschaftliche, technische und wirtschaftliche Entwicklungen vorhersehen und bewerten muss (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil des Gerichtshofs vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., C-127/07, Slg. 2008, I-9895, Randnrn. 57 bis 59, und Urteil Arcelor/Parlament und Rat, oben in Randnr. 61 angeführt, Randnr. 143).

65 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Erfordernis eines hinreichend qualifizierten Verstoßes gegen das Unionsrecht unabhängig von der Natur der beanstandeten rechtswidrigen Handlung verhindert werden soll, dass durch das Risiko, die von den betroffenen Unternehmen behaupteten Schäden tragen zu müssen, die Fähigkeit des fraglichen Organs eingeschränkt wird, seine Befugnisse im Rahmen seiner normativen oder seiner wirtschaftliche Entscheidungen einschließenden Tätigkeit wie auch in der Sphäre seiner Verwaltungszuständigkeit in vollem Umfang im Allgemeininteresse auszuüben, ohne dass dabei allerdings die Folgen offenkundiger und unentschuldbarer Pflichtverletzungen Dritten aufgebürdet werden (vgl. Urteil Artegodan/Kommission, oben in Randnr. 63 angeführt, Randnr. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

66 Im vorliegenden Fall machen die Kläger im Wesentlichen geltend, die Kommission habe einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen bestimmte Rechtsnormen begangen, die bezweckten, ihnen Rechte zu verleihen, wodurch ihnen ein tatsächlicher und sicherer Schaden entstanden sei, indem sie mit dem Erlass der Entscheidung 2005/760 zunächst ein vorläufiges Einfuhrverbot für gefangene Wildvögel eingeführt, dieses Verbot mit Verlängerungsentscheidungen sodann fortgeführt und mit dem Erlass der Verordnung Nr. 318/2007 schließlich „*de facto*“ dauerhaft verankert habe.

67 Das Gericht hält es für angebracht, zunächst das Vorliegen eines rechtswidrigen Verhaltens der Kommission im Hinblick auf die oben in den Randnrn. 62 bis 65 dargelegten Grundsätze zu prüfen.

B – *Zum Vorliegen eines rechtswidrigen Verhaltens*

68 In ihren Schriftsätzen behaupten die Kläger das Vorliegen dreier rechtswidriger Verhaltensweisen der Kommission, die erstens mit dem durch die Entscheidung 2005/760 verhängten Einfuhrverbot für gefangene Vögel, zweitens mit der Fortführung dieses Einfuhrverbots durch die Verlängerungsentscheidungen und drittens mit dem durch die Verordnung Nr. 318/2007 eingeführten „*de facto*“ endgültigen Einfuhrverbot zusammenhängen.

69 Für jede der behaupteten rechtswidrigen Verhaltensweisen bringen die Kläger im Wesentlichen drei Klagegründe vor. Mit diesen wird geltend gemacht, die Kommission sei erstens nicht befugt gewesen oder habe die Grenzen, die dem ihr durch die Rechtsgrundlagen für die Entscheidung 2005/760, die Verlängerungsentscheidungen bzw. die Verordnung Nr. 318/2007 (im Folgenden gemeinsam: angefochtene Rechtsakte) eingeräumten Ermessen gesetzt seien, offenkundig und erheblich überschritten, habe zweitens einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen Rechtsnormen begangen, die dem Einzelnen Rechte verliehen, und hafte drittens für einen Rechtsakt, durch den sie, obwohl er rechtmäßig gewesen sei, gleichwohl einen Schaden erlitten hätten.

70 Das Gericht hält es für angebracht, diese drei Klagegründe im Verhältnis zu jeder der behaupteten rechtswidrigen Verhaltensweisen der Kommission, also den angefochtenen Rechtsakten, gesondert zu prüfen.

1. *Zum Fehlen einer Befugnis der Kommission oder zur offenkundigen und erheblichen Überschreitung der dem ihr durch die Rechtsgrundlagen für die angefochtenen Rechtsakte eingeräumten Ermessen gesetzten Grenzen*

a) Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung 2005/760

Zum ersten Klagegrund: offenkundige und erhebliche Überschreitung der dem der Kommission durch Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 eingeräumten Ermessen gesetzten Grenzen und Nichtbeachtung ihrer Sorgfaltspflicht

– Zur Tragweite des ersten Klagegrundes

71 Mit ihrem ersten Klagegrund tragen die Kläger zum einen vor, die Kommission verfüge nicht über die Befugnis zum Erlass der angefochtenen Rechtsakte; in diesem Fall reiche der bloße Verstoß gegen das Unionsrecht aus, um das Vorliegen eines Rechtsverstoßes im Sinne der oben in Randnr. 62 angeführten Rechtsprechung anzunehmen. Zum anderen werfen die Kläger der Kommission vor, diese habe mit dem Erlass der Entscheidung 2005/760 die Grenzen, die dem ihr durch Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 eingeräumten Ermessen gesetzt seien, offenkundig und erheblich überschritten.

72 Zur Stützung dieser verschiedenen Rügen machen die Kläger im Wesentlichen geltend, die Kommission sei gemäß Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 nur in einem eng abgesteckten Rahmen und damit im Rahmen einer gebundenen Zuständigkeit zum Erlass von Sicherungsmaßnahmen berechtigt. Erstens könne die Kommission eine Maßnahme nur im Fall einer ernsthaften Gefahr für die Gesundheit von Mensch und Tier oder aus anderen schwerwiegenden tierseuchenrechtlichen Gründen treffen. Zweitens könne sie nur eine der beiden in dieser Vorschrift vorgesehenen Maßnahmen, nämlich entweder die Aussetzung der Einfuhren oder die Festlegung besonderer Bedingungen, wählen. Drittens seien diese Maßnahmen auf das gesamte Gebiet oder ein Teilgebiet des betreffenden Drittlands und gegebenenfalls des Durchfuhrlands beschränkt. Die Kommission habe jedoch die Grenzen ihrer Befugnisse überschritten, indem sie die Einfuhren aus sämtlichen den OIE-Regionalkommissionen angehörenden Ländern, einschließlich ganzer nicht von der Aviären Influenza betroffener Kontinente, ausgesetzt habe, anstatt sich auf besonders gefährdete Gebiete zu beschränken. Insoweit hätte sie in der genannten Entscheidung zwischen Ländern, in denen die Aviäre Influenza in diesem Stadium ausgebrochen sei und damit ein wirkliches Risiko bestanden habe, oder einer Durchfuhr aus oder in diese Länder, einerseits, und Ländern, in denen kein Fall einer Kontamination aufgetreten sei oder kein Risiko bestanden habe, das es rechtfertige, diese Länder einem Einfuhrverbot zu unterwerfen, andererseits, unterscheiden müssen. Daher hätten Einfuhren u. a. aus Zentral- und Südamerika und aus Ozeanien nicht ausgesetzt werden dürfen. Die Kommission habe dadurch, dass sie es unterlassen habe, die Situation und die Risiken in jedem Drittland oder Durchfuhrland zu prüfen, jedoch nicht nur die Grenzen ihrer Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten und ausgesprochen willkürlich gehandelt, sondern sei auch ihrer Vorsichts- und Sorgfaltspflicht nicht nachgekommen.

73 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Kläger entgegen und macht im Wesentlichen geltend, sie verfüge bei der Durchführung u. a. von Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 über ein weites Ermessen.

74 Das Gericht hält es für angebracht, in einem ersten Schritt zu prüfen, ob die Kommission beim Erlass der angefochtenen Rechtsakte über ein weites Ermessen verfügte, und in einem zweiten Schritt, ob sie bei der Beachtung der Grenzen und der Ausübung eines solchen weiten Ermessens insgesamt ihrer Sorgfaltspflicht nachgekommen ist.

– Zum Vorliegen eines weiten Ermessens gemäß Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496

75 Vorab stellt das Gericht fest, dass die Entscheidung 2005/760 u. a. auf Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 gestützt wird.

76 Sodann geht sowohl aus dem Wortlaut des zweiten Erwägungsgrundes der Entscheidung 2005/760, wonach es sich „empfiehlt …, die Einfuhr von Vögeln aus bestimmten gefährdeten Gebieten auszusetzen“, als auch aus dem Kontext der Untersuchung von mit der HPAI infizierten eingeführten Vögeln im Quarantänezentrum von Essex im Oktober 2005 (vgl. oben, Randnr. 15) hervor, dass die Kommission in der vorliegenden Rechtssache als genaue Rechtsgrundlage den ersten in Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 genannten Fall, nämlich dass es im Gebiet eines Drittlands zum Ausbruch oder zur Ausbreitung einer Krankheit oder einer Zoonose kommt oder dass die Gefahr besteht, dass die Tiere oder die menschliche Gesundheit aufgrund einer Krankheit oder aus einem anderen Grund ernsthaft gefährdet werden könnten, gewählt hat und nicht den zweiten Fall, der andere schwerwiegende tierseuchenrechtliche Gründe betrifft.

77 Das Gericht ist ferner der Ansicht, dass Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496, insbesondere der Ausdruck „Gefahr …, dass die Tiere oder die menschliche Gesundheit … ernsthaft gefährdet werden könnten“, im Licht der für die Unionspolitik im Bereich des Schutzes der Gesundheit von Mensch und Tier geltenden Grundsätze, insbesondere des Vorsorgeprinzips, von dem diese Vorschrift eine besondere Ausprägung darstellt, auszulegen ist.

78 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Schutz der menschlichen Gesundheit, wie aus Art. 174 Abs. 1 und 2 EG hervorgeht, zu den Zielen der Unionspolitik im Bereich der Umwelt gehört, die auf ein hohes Schutzniveau abzielt und u. a. auf den Grundsätzen der Vorsorge und der Vorbeugung beruht. Die Erfordernisse dieser Politik müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Unionspolitiken einbezogen werden. Außerdem sind nach Art. 152 EG die Erfordernisse im Bereich des Gesundheitsschutzes Bestandteil der übrigen Unionspolitiken und -maßnahmen und müssen daher bei der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik durch die Unionsorgane berücksichtigt werden. Das Vorsorgeprinzip findet Anwendung, wenn Unionsorgane im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier ergreifen (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 22. Dezember 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Slg. 2010, I-13533, Randnrn. 71 und 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

79 Der Vorsorgegrundsatz stellt einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts dar, der sich aus Art. 3 Buchst. p EG, Art. 6 EG, Art. 152 Abs. 1 EG, Art. 153 Abs. 1 und 2 EG sowie Art. 174 Abs. 1 und 2 EG ergibt und der die betroffenen Behörden verpflichtet, im genauen Rahmen der Ausübung der ihnen durch die einschlägige Regelung zugewiesenen Befugnisse geeignete Maßnahmen zu treffen, um bestimmte potenzielle Risiken für die Gesundheit der Bevölkerung, die Sicherheit und die Umwelt auszuschließen, indem sie den mit dem Schutz dieser Interessen verbundenen Erfordernissen Vorrang vor wirtschaftlichen Interessen einräumen (vgl. Urteil des Gerichts vom 9. September 2011, Dow AgroSciences u. a./Kommission, T-475/07, Slg. 2011, II-5937, Randnr. 144 und die dort angeführte Rechtsprechung).

80 Daher können die Organe, wenn wissenschaftliche Ungewissheiten bezüglich der Existenz oder des Umfangs von Risiken für die menschliche Gesundheit bestehen, nach dem Vorsorgegrundsatz Schutzmaßnahmen treffen, ohne abwarten zu müssen, bis das tatsächliche Vorliegen und die Schwere dieser Risiken in vollem Umfang nachgewiesen sind (vgl. Urteil Gowan Comércio Internacional e Serviços, oben in Randnr. 78 angeführt, Randnr. 73 und die dort angeführte Rechtsprechung) oder bis

die nachteiligen Wirkungen für die Gesundheit eintreten (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichts Pfizer Animal Health/Rat, oben in Randnr. 64 angeführt, Randnrn. 139 und 141, und vom 11. September 2002, Alpharma/Rat, T-70/99, Slg. 2002, II-3495, Randnrn. 152 und 154).

81 Wenn es sich als unmöglich erweist, das Bestehen oder den Umfang des behaupteten Risikos mit Sicherheit festzustellen, weil die Ergebnisse der durchgeführten Studien unzureichend, nicht schlüssig oder ungenau sind, die Wahrscheinlichkeit eines tatsächlichen Schadens für die öffentliche Gesundheit jedoch fortbesteht, falls das Risiko eintritt, rechtfertigt das Vorsorgeprinzip darüber hinaus den Erlass beschränkender Maßnahmen, wenn sie objektiv und nicht diskriminierend sind (vgl. Urteil Gowan Comércio Internacional e Serviços, oben in Randnr. 78 angeführt, Randnr. 76 und die dort angeführte Rechtsprechung).

82 Aus den vorstehenden Grundsätzen ergibt sich, dass die Kommission, wenn sie beabsichtigt, auf der Grundlage des ersten Falls von Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496, nämlich dann, wenn es zum Ausbruch oder zur Ausbreitung einer „Zoonose [kommt] oder … die Gefahr [besteht], dass die Tiere oder die menschliche Gesundheit aufgrund einer Krankheit oder aus einem anderen Grund ernsthaft gefährdet werden könnten“, eine Sicherungsmaßnahme zu treffen, nach dem Vorsorgeprinzip über ein weites Ermessen verfügt. Daher kann sie im Einklang mit besagtem Prinzip Sicherungsmaßnahmen treffen, um der potenziellen Ausbreitung derartiger Krankheiten vorzubeugen, wenn schwerwiegende tierseuchenrechtliche Gründe es rechtfertigen. Außerdem geht aus der Rechtsprechung hervor, dass die Unionsorgane auch in Bezug auf die Bestimmung des für die Gesellschaft für nicht hinnehmbar gehaltenen Risikograds bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips, insbesondere beim Erlass von Sicherungsmaßnahmen, über ein weites Ermessen verfügen (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteile Pfizer Animal Health/Rat, oben in Randnr. 64 angeführt, Randnr. 167, und Alpharma/Rat, oben in Randnr. 80 angeführt, Randnr. 178 und die dort angeführte Rechtsprechung).

83 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist die Rüge der Kläger, die Kommission verfüge gemäß Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 nicht über ein weites Ermessen und unterliege einer gebundenen Zuständigkeit, zurückzuweisen.

– Zur Beachtung der Sorgfaltspflicht

84 Wenn ein Unionsorgan über einen weiten Ermessensspielraum verfügt, kommt der Kontrolle der Einhaltung der Garantien, die die Unionsrechtsordnung für Verwaltungsverfahren vorsieht, jedoch wesentliche Bedeutung zu. Zu diesen Garantien gehört u. a. die Verpflichtung des zuständigen Organs, sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen und seine Entscheidung hinreichend zu begründen (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 2008, Niederlande/Kommission, C-405/07 P, Slg. 2008, I-8301, Randnr. 56, das u. a. auf sein Urteil vom 21. November 1991, Technische Universität München, C-269/90, Slg. 1991, I-5469, Randnr. 14, Bezug nimmt; Urteil des Gerichts Dow AgroSciences u. a./Kommission, oben in Randnr. 79 angeführt, Randnr. 154). Die Beachtung der Pflicht der Kommission, die für die Ausübung ihres weiten Ermessens unerlässlichen Fakten sorgfältig zusammenzutragen, und ihre Überprüfung durch den Unionsrichter sind nämlich umso wichtiger, als die Ausübung des genannten Ermessens nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit unterliegt, die auf die Ermittlung eines offensichtlichen Fehlers beschränkt ist. Daher ist die Verpflichtung des zuständigen Organs, sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen, eine unerlässliche Voraussetzung für die Überprüfung durch den Unionsrichter, ob die für die Ausübung dieses weiten Ermessens maßgeblichen sachlichen und rechtlichen Umstände vorlagen (vgl. in diesem Sinne Urteil Enviro Tech [Europe], oben in Randnr. 64 angeführt, Randnrn. 47 und 62; Urteile des Gerichts Pfizer Animal Health/Rat, oben in Randnr. 64 angeführt, Randnrn. 166 und 171, und vom 17. März 2005, Agraz u. a./Kommission, T-285/03, Slg. 2005, II-1063, Randnr. 49).

85 In diesem Zusammenhang hat die Rechtsprechung weiter ausgeführt, die Vornahme einer möglichst erschöpfenden wissenschaftlichen Risikobewertung auf der Grundlage wissenschaftlicher Gutachten, die auf den Grundsätzen der höchsten Fachkompetenz, der Transparenz und der Unabhängigkeit beruhe, stelle eine wichtige Verfahrensgarantie zur Gewährleistung der wissenschaftlichen Objektivität der Maßnahmen und zur Verhinderung des Erlasses willkürlicher Maßnahmen dar (Urteil Pfizer Animal Health/Rat, oben in Randnr. 64 angeführt, Randnr. 172). So ist entschieden worden, dass der erste Fall von Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 gegeben sein könne, wenn neue Hinweise die Wahrnehmung der Gefahr, die eine Krankheit darstelle, erheblich änderten (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil des Gerichtshofs vom 22. Juni 2001, Denkavit Nederland u. a., C-346/09, Slg. 2001, I-5517, Randnr. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

86 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die Kommission, da sie als Rechtsgrundlage die erste Alternative von Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 gewählt hat, die ausdrücklich darauf Bezug nahm, dass es „im Gebiet eines Drittlandes“ zum Ausbruch oder zur Ausbreitung „einer Zoonose kommt oder … die Gefahr besteht, dass die Tiere oder die menschliche Gesundheit aufgrund einer Krankheit oder aus einem anderen Grund ernsthaft gefährdet werden könnten“, verpflichtet war, nachzuweisen, dass die getroffenen Sicherungsmaßnahmen einen hinreichend unmittelbaren Bezug zum „gesamten Gebiet oder einem Teilgebiet des betreffenden Drittlandes“, d. h. zu den Drittländern, in deren Gebiet die Fälle von Aviärer Influenza aufgetreten waren, „und gegebenenfalls [zum Durchfuhrland/zu den Durchfuhrländern]“ aufwiesen. Sie war umso mehr verpflichtet, dieser Beweislast nachzukommen und dieser Begründungspflicht zu genügen, als sie sich im zweiten Erwägungsgrund der Entscheidung 2005/760 ausdrücklich auf die Notwendigkeit bezogen hat, „die Einfuhr von Vögeln aus bestimmten gefährdeten Gebieten auszusetzen“.

87 Aus einer Zusammenschau des zweiten Erwägungsgrundes, des Art. 1 und des Anhangs der Entscheidung 2005/760 ergibt sich jedoch, dass die Kommission im Hinblick auf die beiden im September 2005 nachgewiesenen Fälle von HPAI, die angeblich aus Surinam und Taiwan stammten (vgl. oben, Randnr. 76), beschlossen hat, die Maßnahme zur Aussetzung aller Einfuhren von Vögeln auf sämtliche Drittländer, die den fünf OIE-Regionalkommissionen, nämlich Afrika, Nord- und Südamerika, Asien, einschließlich des Fernen Ostens und Ozeaniens, Europa und dem Nahen Osten, angehören, und damit auf die ganze Welt auszuweiten.

88 Obwohl die im Quarantänezentrum von Essex untersuchten infizierten Vögel in diesem Stadium als aus Surinam und Taiwan und damit aus in Südamerika bzw. Asien gelegenen Drittländern stammend galten, was es rechtfertigen konnte, Einfuhren aus diesen Kontinenten auszusetzen, geht jedoch weder aus den Gründen der Entscheidung 2005/760 noch aus den im laufenden Verfahren vorgelegten Schriftsätzen der Kommission hervor, dass diese sich in irgendeiner Form um Aufklärung über die Frage bemüht hätte, ob das Risiko oder die ernsthafte Gefahr für die Gesundheit, das bzw. die Vögeln aus diesen Drittländern zugeschrieben wurde, entsprechend in Drittländern eintreten konnte, die u. a. in Afrika oder in Ozeanien liegen. Den streitigen Akten lässt sich nämlich nichts dafür entnehmen, dass die Kommission beim Erlass der Entscheidung 2005/760 über einschlägige Informationen verfügte, aufgrund deren sie ihre Schlussfolgerungen zum Bestehen eines solchen Risikos oder einer solchen Gefahr in Bezug auf Einfuhren von Vögeln aus weit abgelegenen Gebieten der betreffenden Drittländer, sei es auch nur in ihrer Eigenschaft als Durchfuhrländer, verallgemeinern konnte, dass sie um solche Informationen nachgesucht oder ihr weites diesbezügliches Ermessen tatsächlich ausgeübt hatte.

89 Im ersten Gutachten der EFSA und damit dem einzigen einschlägigen wissenschaftlichen Gutachten, über das die Kommission in diesem Stadium verfügte, war nämlich eine ungewöhnliche endemische Situation des H5N1-Virus, das Wildvögel infiziert hatte, nur in „einigen asiatischen Ländern“ festgestellt und gleichzeitig eingeräumt worden, dass die Auswirkungen dieser Situation unter Berücksichtigung ihres neuartigen Charakters und der fehlenden Kenntnisse über dieses Phänomen weder hätten vorhergesehen werden können noch durch hinreichende wissenschaftliche Daten belegt seien (vgl. oben, Randnr. 12). Im Übrigen geht aus einem Bericht der OIE vom 19. August 2009, der

eine Liste der Drittländer enthält, in denen seit 2004 bis Oktober 2005 Fälle von HPAI aufgetreten waren, darunter ausschließlich asiatische und einige europäische Länder, hervor, dass solche Informationen gleichwohl tatsächlich verfügbar und zum Nachweis dafür geeignet waren, dass andere Kontinente und Länder einer Ausbreitung der HPAI zum damaligen Zeitpunkt noch nicht ausgesetzt waren. Da die Kommission nur sehr vage und erst in der Klagebeantwortung vorträgt, sie habe in diesem Stadium nur über das erste Gutachten der EFSA verfügt, und es sei aufgrund des „Wildvogelzugs von einem Kontinent zum anderen und [der] Tatsache, dass die Flugrouten im Einzelnen nicht bekannt [gewesen seien]“, unmöglich gewesen, die gefährdeten Länder und Gebiete im Voraus festzulegen, genügt die Feststellung, dass die Kommission weder in den Gründen der Entscheidung 2005/760 noch im laufenden Verfahren einen durch wissenschaftliche Bewertungsberichte belegten Gesichtspunkt vorgebracht hat, der nachweisen könnte, dass ein Risiko eines Wildvogelzugs aus Surinam oder Taiwan bestand, von dem u. a. Afrika und Ozeanien hätten betroffen sein können, oder dass ein solcher Flugroutennachweis tatsächlich unmöglich war. Insoweit hat sich die Kommission nämlich darauf beschränkt, erst in der Klagebeantwortung den Wildvogelzug von einem Kontinent zum anderen geltend zu machen, und ohne einen Beweis zur Stützung vorgetragen, die Flugrouten seien nicht im Einzelnen bekannt gewesen, so dass es unmöglich gewesen sei, im Voraus eine realistische Zuordnung der Länder zu verschiedenen gefährdeten Gebieten vorzunehmen. Im Übrigen ist klarzustellen, dass die Kommission in einem an den Vogelhändlerverband gerichteten Schreiben vom 31. Januar 2007 selbst darauf hingewiesen hat, dass vor 2006 stets angenommen worden sei, dass Wildvögel aufgrund der hohen Sterblichkeitsrate von mit den hoch pathogenen Viren infizierten Vögeln nur eine untergeordnete Rolle spielten.

90 Es ist jedoch festzustellen, dass die Kommission in Anbetracht der oben in Randnr. 84 angeführten Rechtsprechung bei der Anwendung der ersten Alternative von Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 und der Ausübung ihres diesbezüglichen weiten Ermessens insgesamt im vorliegenden Fall nicht darauf verzichten konnte, zum einen die Frage, ob und in welchem Ausmaß sich die in diesem Stadium betroffenen Drittländer, nämlich Surinam und eine Reihe von asiatischen Ländern, größeren territorialen Zonen, die einer Ausbreitung der HPAI ausgesetzt sein konnten, d. h. u. a. den an die genannten Länder angrenzenden Ländern, einschließlich der Durchfuhrländer, zuordnen ließen, und zum anderen insbesondere die Frage aufzuklären und zu prüfen, ob und in welchem Ausmaß andere Drittländer, ja sogar andere Kontinente, außerhalb von Südamerika und Südostasien von einer solchen Ausbreitung betroffen oder an dieser beteiligt sein konnten. Insoweit kann die Kommission ebenso wenig geltend machen, sie habe bereits im April 2005 um ein zweites Gutachten der EFSA ersucht, um ihrer Aufklärungspflicht in dieser Hinsicht zu genügen. Das Mandat der EFSA, das Gegenstand dieses Ersuchens war, betraf nämlich nur eine qualitative Bewertung des Risikos für die Tiergesundheit und den Tierschutz im Zusammenhang mit der Einfuhr von Wildvögeln und weder eine quantitative Analyse oder eine solche, die sich auf – u. a. wegen der Zugvogelrouten – gefährdete Gebiete bezog, noch eine Analyse der Risiken für die menschliche Gesundheit und wies keinerlei Bezug zu den Ereignissen auf, die sich im Oktober 2005 im Quarantänezentrum von Essex zugetragen hatten.

91 Mangels einer Begründung und konkreter, aus wissenschaftlicher Sicht hinreichend belegter sachlicher Umstände (vgl. die oben in Randnr. 85 angeführte Rechtsprechung), die den globalen Ansatz in der Entscheidung 2005/760 hätten rechtfertigen können, und in Ermangelung diesbezüglicher Aufklärungsbemühungen der Kommission ist jedoch festzustellen, dass diese im vorliegenden Fall weder ihrer Sorgfalts- noch ihrer Begründungspflicht nachgekommen ist. Insoweit kann die Kommission ebenso wenig geltend machen, sie sei verpflichtet gewesen, eine Notstandsmaßnahme zu treffen. Zum einen führt die Kommission weder in der Entscheidung 2005/760 noch in ihren beim Gericht eingereichten Schriftsätzen einen solchen Dringlichkeitsgrund an, zum anderen kann der etwaige Dringlichkeitscharakter der in Rede stehenden Situation nicht rechtfertigen, dass die Kommission es ganz unterlässt, erstens eine sorgfältige und vollständige Prüfung der in diesem Stadium verfügbaren relevanten Gesichtspunkte vorzunehmen, um eine möglichst erschöpfende wissenschaftliche Risikobewertung zu erhalten, die wissenschaftliche Objektivität der beabsichtigten Maßnahme zu gewährleisten und den Erlass willkürlicher Maßnahmen zu verhindern, und zweitens in der fraglichen Entscheidung eine hinreichende Begründung zu liefern.

92 Insoweit kann die Kommission nicht erst in der Klagebeantwortung geltend machen, es sei erforderlich gewesen, die Bediensteten der Quarantänezentren gegen die HPAI zu schützen. Zum einen lässt sich den Akten nichts dafür entnehmen, dass die Kommission beim Erlass der Entscheidung 2005/760 tatsächlich von einem solchen Risiko ausgegangen ist. Zum anderen konnte die Kommission einem solchen Risiko – wenn es als erwiesen unterstellt wird – jedenfalls nur dadurch wirkungsvoll begegnen, dass sie vollständig davon absah, eingeführte Vögel unter Quarantäne zu stellen. Zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung 2005/760 hat die Kommission jedoch auch die Entscheidung 2005/759/EG mit Maßnahmen zum Schutz gegen die [HPAI] in bestimmten Drittländern und zur Regelung der Verbringung von Vögeln, die von ihren Besitzern aus Drittländern mitgeführt werden (ABl. L 285, S. 52), erlassen, in der sie die Quarantäneregelung für besagte Vögel gerade beibehalten hat.

93 Im Hinblick auf den Akteninhalt ist davon auszugehen, dass die Kläger nachgewiesen haben, dass die Kommission im vorliegenden Fall ihre Sorgfaltspflicht verletzt und damit gegen eine Rechtsnorm verstoßen hat, die dem Einzelnen Recht verleiht (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil des Gerichts vom 18. September 1995, Nölle/Rat und Kommission, T-167/94, Slg. 1995, II-2589, Randnr. 76), indem sie sich so verhalten hat, wie sich ein sorgfältiges Organ unter den gleichen Umständen wie denen, die vorherrschten, als die Kommission die Entscheidung 2005/760 erlassen hat, nicht verhalten hätte, was von der Kommission nicht widerlegt werden konnte. In Anbetracht dessen, dass die Kommission ihre Sorgfaltspflicht, die eine Vorbedingung für die Ausübung des ihr durch Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 und das Vorsorgeprinzip eingeräumten weiten Ermessens insgesamt ist, nicht beachtet hat, ist daher festzustellen, dass dieser Verstoß gegen das Sorgfaltsprinzip hinreichend qualifiziert ist, um die außervertragliche Haftung der Union für den rechtswidrigen Erlass der Entscheidung 2005/760 auszulösen.

94 Folglich ist dem ersten Klagegrund insoweit stattzugeben, als die Kläger der Kommission vorwerfen, diese habe ihre Sorgfaltspflicht verletzt, ohne dass es erforderlich ist, sich zu den übrigen Rügen und Argumenten, die die Kläger in diesem Zusammenhang vorgebracht haben, zu äußern.

95 Da die Kommission bei der Durchführung von Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 nach Ansicht des Gerichts über ein weites Ermessen verfügte, ist auch der zweite Klagegrund zu würdigen, mit dem u. a. eine Überschreitung der Grenzen des besagten Ermessens aufgrund eines qualifizierten Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geltend gemacht wird.

Zum zweiten Klagegrund: Überschreitung der Grenzen des Ermessens der Kommission aufgrund eines qualifizierten Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

96 Im Rahmen ihres zweiten Klagegrundes tragen die Kläger im Wesentlichen vor, die Kommission habe, auch wenn sie im Rahmen von Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 beim Erlass der Entscheidung 2005/760 möglicherweise über ein weites Ermessen verfügt habe, von diesem Ermessen, dessen Grenzen sie überschritten habe, insbesondere deshalb regelwidrig Gebrauch gemacht, weil sie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen habe. Die rigorose Schließung der Grenzen für Einfuhren aller Wildvogelarten sei unter Berücksichtigung u. a. des reibungslosen Funktionierens der Kontrollen im Rahmen des Quarantänesystems, der Notwendigkeit, Anreize für den illegalen Handel mit Wildvögeln zu beseitigen, und der Unangemessenheit eines Einfuhrverbots zur Eindämmung des viel größeren Risikos einer Ansteckung von in Freiheit lebenden Zugvögeln nämlich eine offensichtlich unverhältnismäßige Maßnahme. Insoweit führen die Kläger im Wesentlichen aus, anstatt die Einfuhr von Wildvögeln aus 167 Ländern auszusetzen, obwohl von diesen keinerlei Risiko einer Ausbreitung der Aviären Influenza ausging, hätte die Kommission im Oktober 2005 in vielerlei Hinsicht deutlich weniger belastende Maßnahmen treffen können, um dieses Risiko zu beherrschen. So hätte sie Einfuhren aus bestimmten besonders gefährdeten Gebieten untersagen und gleichzeitig

Einfuhren aus allen anderen Ländern erlauben können, in denen zum damaligen Zeitpunkt keine Infektion oder Gefahr einer Ausbreitung der Aviären Influenza bestanden und bei denen es sich auch nicht um Durchfuhrländer gehandelt habe.

97 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Kläger insbesondere unter Berufung auf das ihr u. a. durch das Vorsorgeprinzip eingeräumte weite Ermessen entgegen und macht geltend, die mit der Entscheidung 2005/760 angeordnete Einfuhraussetzung sei nicht offensichtlich unverhältnismäßig.

98 Hierzu weist das Gericht darauf hin, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört und in Art. 5 Abs. 4 EUV verankert ist, die Handlungen der Unionsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten dürfen, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die dadurch bedingten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 8. Juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, Slg. 2010, I-7027, Randnr. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

99 Was die gerichtliche Kontrolle der Beachtung dieses Grundsatzes betrifft, kann aufgrund des weiten Ermessens, über das der Unionsgesetzgeber im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik verfügt, die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des von dem zuständigen Organ verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet ist (Urteil des Gerichtshofs vom 12. Juli 2001, Jippes u. a., C-189/01, Slg. 2001, I-5689, Randnr. 82; vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil Gowan Comércio Internacional e Serviços, oben in Randnr. 78 angeführt, Randnr. 82 und die dort angeführte Rechtsprechung). Es geht somit nicht darum, ob die vom Unionsgesetzgeber erlassenen Maßnahmen die einzig möglichen oder die bestmöglichen Maßnahmen sind, sondern darum, ob sie zur Erreichung des verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet sind oder nicht (vgl. in diesem Sinne Urteil Jippes u. a., Randnr. 83).

100 In Anbetracht der oben in Randnr. 62 angeführten Rechtsprechung ist zwecks Feststellung eines hinreichend qualifizierten Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ferner zu prüfen, ob der Unionsgesetzgeber die Grenzen, die seinem Ermessen gesetzt sind, offenkundig und erheblich überschritten hat.

101 Auch im Rahmen des Rückgriffs auf den Vorsorgegrundsatz, insbesondere im Rahmen der Risikobewertung, die voraussetzt, dass die Unionsorgane über eine wissenschaftliche Bewertung der Risiken verfügen und den Risikograd bestimmen, der als für die Gesellschaft nicht hinnehmbar angesehen wird, was eine politische Entscheidung impliziert (vgl. in diesem Sinne Urteil Dow AgroSciences u. a./Kommission, oben in Randnr. 79 angeführt, Randnrn. 145 und 148 und die dort angeführte Rechtsprechung), muss die genannte Entscheidung mit dem Grundsatz des Vorrangs des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Sicherheit und der Umwelt vor wirtschaftlichen Interessen sowie mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Diskriminierungsverbot in Einklang stehen (vgl. in diesem Sinne Urteile Artegodan u. a./Kommission, oben in Randnr. 64 angeführt, Randnr. 186, und vom 21. Oktober 2003, Solvay Pharmaceuticals/Rat, T-392/02, Slg. 2003, II-4555, Randnr. 125).

102 Im vorliegenden Fall stellt das Gericht fest, dass das mit der Aussetzung der Einfuhren von Wildvögeln gemäß der Entscheidung 2005/760 verfolgte Ziel darin bestand, die Tiergesundheit und die menschliche Gesundheit zu schützen, wie aus dem ersten Erwägungsgrund dieser Entscheidung hervorgeht.

103 Im Hinblick auf die oben in den Randnrn. 84 bis 94 dargelegten Erwägungen, mit denen festgestellt worden ist, dass die Kommission hinreichend qualifiziert gegen ihre Sorgfaltspflicht verstoßen hat und das ihr durch Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 und bei der Umsetzung des Vorsorgeprinzips eingeräumte weite Ermessen nicht angemessen ausgeübt hat, ist jedoch der Schluss zu ziehen, dass

eine solche Maßnahme in Anbetracht des Fehlens wissenschaftlicher Beweise, die eine vorläufige Aussetzung der Einfuhren von Wildvögeln mit allgemeiner Tragweite rechtfertigen konnten, auch – jedenfalls in geografischer Hinsicht – offensichtlich unverhältnismäßig war. Mit anderen Worten: Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Kommission ihre Verpflichtung verletzt hat, die relevanten sachlichen Umstände, aufgrund deren sie die Aussetzungsmaßnahme auf Einfuhren aus allen im Anhang der Entscheidung 2005/760 aufgeführten Gebieten ausdehnen konnte, sorgfältig und unparteiisch zu prüfen, ja sogar ganz davon abgesehen hat, ihr diesbezügliches Ermessen auszuüben, hat sie auch nicht nachgewiesen, dass es keine weniger belastenden Maßnahmen, nämlich eine geografisch stärker eingegrenzte Einfuhraussetzung für Wildvögel, gab. Daher lässt sich nicht die Auffassung vertreten, im vorliegenden Fall sei die Aussetzung der Einfuhren von Wildvögeln aus sämtlichen den OIE-Regionalkommissionen angehörenden Drittländern zur Verfolgung des in der erwähnten Entscheidung genannten Ziels, nämlich des Schutzes der Tiergesundheit und der menschlichen Gesundheit, erforderlich und angemessen gewesen.

104 Demnach ist der Schluss zu ziehen, dass die Kommission beim Erlass der Entscheidung 2005/760 auch die sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Erfordernisse offenkundig und erheblich missachtet und damit die Grenzen des Ermessens überschritten hat, über das sie gemäß Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 und bei der Umsetzung des Vorsorgeprinzips verfügte.

105 Daher ist festzustellen, dass die Kommission einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begangen hat, der geeignet ist, die Haftung der Union auszulösen, und damit dem zweiten Klagegrund stattzugeben ist.

106 Unter diesen Umständen ist es nicht mehr erforderlich, sich zu den übrigen Rügen und Argumenten, die die Kläger im Rahmen des zweiten Klagegrundes in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Entscheidung 2005/760 vorgebracht haben, oder zum hilfsweise vorgebrachten dritten Klagegrund zu äußern.

107 Sodann gilt es zu beurteilen, ob und in welchem Ausmaß die Rechtmäßigkeit der Verlängerungsentscheidungen durch die gleichen Rechtsverstöße beeinträchtigt wird, die die Entscheidung 2005/760 rechtswidrig machen.

b) Zur Rechtmäßigkeit der Verlängerungsentscheidungen

Zusammenfassung des Vorbringens der Parteien

108 Die Kläger tragen vor, die Kommission habe mit dem Erlass der Entscheidungen zur Verlängerung der Entscheidung 2005/760, nämlich den Entscheidungen 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 und 2007/183, einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen Rechtsnormen begangen, die bezweckten, dem Einzelnen Rechte zu verleihen. Insoweit wiederholen sie ihr Vorbringen zur Entscheidung 2005/760 und machen im Wesentlichen die nachstehend wiedergegebenen zusätzlichen Ausführungen.

109 Erstens sei die zur Rechtfertigung des Erlasses der Entscheidung 2005/760 getroffene Grundannahme falsch, da der mit der HPAI infizierte Vogel des Typs Mesia, den das Quarantänezentrum von Essex untersucht habe, in Wirklichkeit aus Taiwan und nicht aus Surinam stamme. Dieser Fehler, den die Kommission seit der Veröffentlichung des DEFRA-Berichts am 11. November 2005 (vgl. oben, Randnr. 23) gekannt habe, könne die Verlängerungsentscheidungen daher nicht mehr rechtfertigen. Zweitens habe die Kommission, indem sie sich u. a. im vierten Erwägungsgrund der Entscheidung 2005/862 auf den Nachweis neuer Fälle von HPAI in der Union berufen habe, die Tatsache vernachlässigt, dass diese Kontamination nicht auf gefangene Wildvögel, deren Einfuhr seit der Entscheidung 2005/760 ausgesetzt gewesen sei, sondern auf Zugvögel zurückzuführen sei. Drittens habe die Kommission, als sie sich zur Begründung, dass alle Wildvögel ein Risiko für die Ausbreitung

der HPAI darstellten, auf das erste und das zweite Gutachten der EFSA berufen habe, nicht die grundsätzliche Unterscheidung zwischen den Arten hinsichtlich ihrer Empfänglichkeit für die HPAI berücksichtigt, die im zweiten Gutachten der EFSA vorgenommen worden sei. Viertens habe die Kommission dadurch versucht, den Erlass der Entscheidung 2005/760 nachträglich zu rechtfertigen, dass sie das Auftreten eines Falls von HPAI in Südostasien erstmals in der Verlängerungsentscheidung 2006/79 erwähnt habe.

110 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Kläger entgegen. In Bezug auf die Verlängerungsentscheidungen beschränkt sie sich im Wesentlichen auf die Behauptung, dass die genannten Entscheidungen durch die anhaltende Gefahr, die die Aviäre Influenza für die Tiere dargestellt habe, gerechtfertigt gewesen seien. Zum damaligen Zeitpunkt sei die ganze Welt mit einer extrem instabilen und beispiellosen Situation konfrontiert gewesen. Vor den Verlängerungen seien nämlich Fälle von Aviärer Influenza in Djibouti, in Burkina Faso, im Niger, in Indien und in Rumänien gemeldet worden. Seit den Verlängerungen sei das Virus in Thailand und in Südostasien erneut aufgetreten. Im Übrigen hätten, so die Kommission, große Unsicherheiten in Bezug auf den Verlauf und die Ursachen der schnellen Ausbreitung des Virus sowie in Bezug auf das Risiko einer Mutation des Virus und die sich daraus ergebenden potenziellen Gefahren für die menschliche Gesundheit bestanden. Es habe eines zusätzlichen Zeitraums bedurft, um den Verlauf der Ausbreitung, die Ursachen, die Risiken und die Erfahrungen, die in den verschiedenen Ländern gemacht worden seien, zu studieren und zu analysieren, bevor eine Aufhebung des Einfuhrverbots habe in Betracht gezogen werden können.

111 Im vorliegenden Fall ist die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 und 2007/183 sowohl im Hinblick auf deren jeweilige Begründung als auch im Hinblick auf die relevanten Fakten, über die die Kommission bei ihrem Erlass verfügte oder verfügen konnte, d. h. unter Ausschluss von Gesichtspunkten aus der Zeit nach ihrem Erlass, gesondert zu prüfen (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil des Gerichtshofs vom 15. April 2008, Nuova Agricast, C-390/06, Slg. 2008, I-2577, Randnr. 54).

Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung 2005/862

112 Im vierten Erwägungsgrund der Entscheidung 2005/862 wird – u. a. und als zusätzlicher Gesichtspunkt im Hinblick auf die Begründung der Entscheidung 2005/760 – erläutert, dass „[i]n bestimmten Mitgliedsländern der OIE … neue Fälle von Aviärer Influenza gemeldet [wurden]“, was es rechtfertige, „[d]ie Aussetzung der Verbringung von Heimvögeln und der Einfuhr von anderen Vögeln aus bestimmten Risikogebieten“, d. h. aus allen Ländern, die den OIE-Regionalkommissionen angehören und in Anhang I Teil B der genannten Entscheidung aufgeführt sind, zu verlängern.

113 Allerdings ist zum einen festzustellen, dass die Kommission weder in den Gründen der Entscheidung 2005/862 noch in ihren Schriftsätzen vor dem Gericht die Länder im Einzelnen aufführt, die nach ihrer Auffassung zur maßgeblichen Zeit in diesen „Risikogebieten“ gelegen haben. Erst in der Klagebeantwortung trägt sie vor, vor den Verlängerungsentscheidungen seien Fälle von Aviärer Influenza in Djibouti, in Burkina Faso, im Niger, in Indien und in Rumänien gemeldet worden, bleibt dabei aber im Ungefähren und legt weder einen Urkundenbeweis zur Stützung vor noch benennt sie den Zeitpunkt des Ausbruchs oder den ihrer Kenntnisnahme von diesen Gesichtspunkten. Aus einem von den Klägern vorgelegten Bericht von Professor D., der sich auf – von der Kommission nicht bestrittene – Daten der Weltgesundheitsorganisation (WHO) stützt, geht jedoch hervor, dass zwischen Oktober 2005 und Ende 2005 Kuwait und die Ukraine die einzigen Drittländer waren, in denen neue Fälle einer Kontamination mit dem H5N1-Virus nachgewiesen worden waren. Selbst wenn unterstellt wird, dass die Kommission in diesem Stadium über die letztgenannten Informationen verfügte, hat sie es gleichwohl offensichtlich unterlassen, die einschlägigen empirischen und

wissenschaftlichen Ursachen zu ermitteln und zu erläutern, die es rechtfertigten, dass die Verlängerung der Einfuhraussetzung zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung 2005/862 weiterhin alle Länder umfasste, die den OIE-Regionalkommissionen angehören.

114 Zum anderen ist mit den Klägern festzustellen, dass aus der Entscheidung 2005/862 auch nicht hervorgeht, dass die Kommission die Ergebnisse des Berichts der National Emergency Epidemiology Group (vgl. oben, Randnr. 20) berücksichtigt hat, in dem erläutert wurde, dass ein mit dem H5N1-Virus infizierter und im Quarantänezentrum von Essex untersuchter Vogel infolge einer Vertauschung der Proben zu Unrecht als aus Surinam in Südamerika stammend katalogisiert worden war, während er in Wirklichkeit aus Taiwan in Asien stammte. Trotz dieser für die korrekte Bestimmung der Risikogebiete gemäß Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 sehr relevanten Information hat es die Kommission sowohl in der Entscheidung 2005/862 als auch im laufenden Verfahren jedoch unterlassen, zu erläutern, warum sie es gleichwohl für erforderlich hielt, die Einfuhraussetzung für Wildvögel aus Südamerika, ja sogar aus dem gesamten amerikanischen Kontinent, aufrechtzuerhalten.

115 Daraus folgt, dass der Erlass der Entscheidung 2005/862 – ebenso wie der Erlass der Entscheidung 2005/760 – auf qualifizierte Art und Weise an einem Sorgfalts- und Begründungsmangel von Seiten der Kommission leidet. Im Übrigen ergibt sich daraus, dass, selbst wenn die Kommission ihre Aufklärungspflicht richtig wahrgenommen und ihr diesbezügliches Ermessen ausgeübt hätte, die Aufrechterhaltung der Einfuhraussetzung für Wildvögel aus allen Ländern, die den OIE-Regionalkommissionen angehören, im Hinblick auf die Informationen, über die sie in diesem Stadium verfügte oder verfügen konnte, offensichtlich unverhältnismäßig war. Angesichts des Fehlens eines Beweises für die Infektion von aus Südamerika eingeführten Vögeln und der Tatsache, dass sich die Epidemie des H5N1-Virus nur in Kuwait und in der Ukraine ausgebreitet hatte, war die Kommission ohne weitere empirische Informationen und einschlägige wissenschaftliche Beweise nämlich nicht berechtigt, die mit der Entscheidung 2005/760 angeordnete Einfuhraussetzung für Wildvögel aus allen Ländern, die den OIE-Regionalkommissionen angehören, zu verlängern.

116 Daher ist der Schluss zu ziehen, dass auch die Entscheidung 2005/862 hinreichend qualifiziert gegen die Grundsätze der Sorgfalt und der Verhältnismäßigkeit verstößt, was geeignet ist, die Haftung der Union auszulösen.

Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung 2006/79

117 Im zweiten Erwägungsgrund der Entscheidung 2006/79 heißt es u. a.: „Nach dem Ausbruch der durch einen hoch pathogenen H5N1-Virusstamm verursachten Aviären Influenza im Dezember 2003 in Südostasien hat die Kommission mehrere Maßnahmen zum Schutz gegen diese Seuche erlassen.“ Im dritten Erwägungsgrund der genannten Entscheidung heißt es weiter:

„Da aus einer Reihe von Mitgliedsländern der [OIE] neue Fälle von Aviärer Influenza gemeldet worden sind, sollten die Beschränkungen für die Verbringung von Heimvögeln und für die Einfuhr anderer Vögel aus bestimmten gefährdeten Gebieten weiterhin gelten. Deshalb sollte die Geltungsdauer der Entscheidungen 2005/759 … und 2005/760 … verlängert werden.“

118 Insoweit ist festzustellen, dass die Kommission außer der Bezugnahme auf den Ausbruch der durch einen hoch pathogenen H5N1-Virusstamm verursachten Aviären Influenza ab Dezember 2003 in Südostasien die geografische Herkunft dieser „neue[n] Fälle von Aviärer Influenza“ weder in den Gründen der Entscheidung 2006/79 noch in ihren Schriftsätzen präzisiert. Lediglich aus dem von den Klägern vorgelegten Schreiben der Kommission vom 16. Februar 2006, das überdies aus der Zeit nach dem Erlass der Entscheidung 2006/79 datiert, geht hervor, dass die Verlängerungsentscheidung hauptsächlich mit dem Ausbruch und der schnellen Ausbreitung des H5N1-Virus in der Türkei sowie damit begründet wird, dass nur wenige, um nicht zu sagen gar keine Informationen bezüglich der

Überwachung der Aviären Influenza durch die an die Türkei angrenzenden Länder geliefert worden seien. In der von den Klägern vorgelegten Übersicht über die Berichte der OIE zwischen 2004 und 2007, deren Inhalt von der Kommission nicht in Frage gestellt worden ist, heißt es ferner, dass zwischen dem 30. November 2005 und dem 31. Januar 2006 in Drittländern – im vorliegenden Fall China, Kroatien, Indonesien, Rumänien, Russland, Thailand, Türkei, Ukraine und Hongkong – neue Fälle im Zusammenhang mit dem H5N1-Virus erfasst worden seien.

119 Selbst wenn unterstellt wird, dass sich die Kommission beim Erlass der Entscheidung 2006/79 auf die in der vorstehenden Randnummer aufgeführten Informationen gestützt hat, wenngleich sie weder nachgewiesen hat, dass sie über diese Informationen verfügte, noch, dass sie sie vor dem Erlass der fraglichen Verlängerungsentscheidung verwendet hatte, obwohl derartige Informationen ihre oben in Randnr. 113 angeführte vage Behauptung erklären können, hat sie es jedoch zum einen unterlassen, ihre Schlussfolgerung zu erläutern, wonach diese „neue[n] Fälle“ es rechtfertigten, das Einfuhrverbot für Wildvögel aus allen Ländern, die den OIE-Regionalkommissionen angehören, zu verlängern, und zum anderen, schlüssige Tatsachen zur Stützung dieser Schlussfolgerung vorzutragen. Insbesondere konnte die bloße Tatsache, dass sich die Epidemie in der Türkei verbreitet hatte, die Einfuhraussetzung für Wildvögel aus Südamerika und Ozeanien ohne weitere Erläuterungen und einschlägige Beweise nicht rechtfertigen.

120 Daher ist der Schluss zu ziehen, dass die Kommission auch beim Erlass der Entscheidung 2006/79 ihre Sorgfaltspflicht verletzt und auf eine Weise gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen hat, die geeignet ist, die Haftung der Union auszulösen.

Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung 2006/405

121 Der achte Erwägungsgrund der Entscheidung 2006/405 hat folgenden Wortlaut:

„Die Bedrohung, die der asiatische Stamm des Vogelgrippe-Virus für die [Union] darstellt, ist nicht geringer geworden. Es kommt nach wie vor zu Ausbrüchen der Seuche bei Wildvögeln in der [Union] und bei Wildvögeln und Geflügel in mehreren Drittländern, auch solchen, die der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) angehören. Darüber hinaus scheint das Virus in einigen Teilen der Welt immer endemischer zu werden. Die Geltungsdauer der in den Entscheidungen … 2005/759 [und] 2005/760 … festgelegten Schutzmaßnahmen sollte daher verlängert werden.“

122 Insoweit ist festzustellen, dass die Kommission erneut weder in der Entscheidung 2006/405 noch in ihren Schriftsätzen die betroffenen Länder benennt, wenn sie sich ausgesprochen vage auf „[mehrere Drittländer], auch [solche], die der [OIE] angehören“, bezieht. Aus der Übersicht über die Berichte der OIE zwischen 2004 und 2007 (vgl. oben, Randnr. 118) geht jedoch hervor, dass die zwischen dem 31. Januar und dem 31. Mai 2006 in Drittländern aufgetretenen neuen Fälle weder Nord- oder Südamerika noch Ozeanien betreffen. Daher hat die Kommission, selbst wenn unterstellt wird, dass sie zum maßgeblichen Zeitpunkt über diese Informationen verfügte, was ihre oben in Randnr. 113 wiedergegebene vage Behauptung erklären könnte, nicht den Beweis dafür erbracht, dass sie ihrer Sorgfaltspflicht nachgekommen war, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet hatte und folglich berechtigt war, die Aussetzung der Einfuhr von Wildvögeln aus allen Ländern, die den OIE-Regionalkommissionen angehören, aufrechtzuerhalten.

123 Unter diesen Umständen ist der Schluss zu ziehen, dass die von der Kommission seit dem Erlass der Entscheidung 2005/760 begangenen Rechtsverstöße mit dem Erlass der Entscheidung 2006/405 nicht abgestellt worden sind.

Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung 2006/522

124 Zwecks Rechtfertigung einer weiteren Verlängerung der Einfuhraussetzung für Wildvögel bezieht sich der siebte Erwägungsgrund der Entscheidung 2006/522 auf „[die derzeitige] Tierseuchenlage bei der Aviären Influenza und [die] Erwartung der für Oktober vorgesehenen EFSA-Stellungnahme“.

125 Wie aus der Übersicht über die Berichte der OIE zwischen 2004 und 2007 (vgl. oben, Randnr. 118) hervorgeht, war zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung 2006/522 in bestimmten Teilen der Welt, darunter u. a. Südamerika und Ozeanien, kein neuer Fall von Vogelgrippe nachgewiesen worden. Darüber hinaus war die bloße Tatsache, dass die EFSA dabei war, eine zweite Stellungnahme auszuarbeiten und abzugeben, die nicht die Bestimmung der geografischen Reichweite des Risikos einer Ausbreitung der Vogelgrippe im Zusammenhang u. a. mit den Routen der Zugvögel zum Gegenstand hatte (vgl. oben, Randnr. 90), nicht geeignet, die Kommission ihrer Sorgfaltspflicht und ihrer Begründungsverpflichtung hinsichtlich der möglichen Gründe für die Aufrechterhaltung der Einfuhraussetzung für Wildvögel aus allen Ländern, die den OIE-Regionalkommissionen angehören, oder ihrer Verpflichtung zur Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu entheben.

126 Daher hat die Kommission die seit dem Erlass der Entscheidung 2005/760 begangenen Rechtsverstöße mit dem Erlass der Entscheidung 2006/522 nicht abgestellt.

Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung 2007/21

127 Der zweite Erwägungsgrund der Entscheidung 2007/21 nimmt Bezug auf die Abgabe der zweiten Stellungnahme der EFSA am 27. Oktober 2006, die am 14. November 2006 veröffentlicht worden ist. Im vierten Erwägungsgrund der genannten Entscheidung heißt es:

„Im Hinblick auf die in der Entscheidung 2005/760 … festgelegten Maßnahmen hat die Kommission mit der Bewertung der Stellungnahme unmittelbar nach deren Veröffentlichung begonnen, und eine erste Analyse der Stellungnahme sowie möglicher Änderungen der betreffenden Maßnahmen erfolgte durch eine Expertengruppe im Rahmen des Ständigen Ausschusses für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit am 14. November 2006 sowie auf der Sitzung des Ständigen Ausschusses für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit am 27. November 2006. Damit jedoch die Mitgliedstaaten, wie in der Sitzung vom 27. November 2006 mitgeteilt, und die Kommission – in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten – diese Bewertung abschließen und die erforderlichen Maßnahmen festlegen können sowie angesichts der derzeitigen weltweiten Situation in Bezug auf die Aviäre Influenza sollten die in der Entscheidung 2005/760 … festgelegten Beschränkungen während einer kurzen Übergangszeit aufrechterhalten werden.“

128 Unter Berücksichtigung des beschränkten Gegenstands der im Rahmen der Erstellung des zweiten Gutachtens der EFSA beantragten wissenschaftlichen Bewertung (vgl. oben, Randnr. 90) ist festzustellen, dass die vorläufige Beurteilung des Inhalts des genannten Gutachtens durch die Kommission die von ihr bis zu diesem Stadium begangenen Rechtsverstöße, die zur Aufrechterhaltung einer überzogenen Aussetzung der Einfuhren von Wildvögeln aus der ganzen Welt geführt haben, nicht rechtfertigen konnte. Daher kann die Kommission nicht geltend machen, sie sei mit der Analyse dieses Gutachtens ihrer Sorgfaltspflicht und der ihr obliegenden Beweislast dafür nachgekommen, dass die Voraussetzungen für eine solche totale Einfuhraussetzung, die u. a. Nord- und Südamerika sowie Ozeanien umfasste, erfüllt waren. Im Übrigen hat die Kommission weder in der Entscheidung 2007/21 noch im laufenden Verfahren Informationen geliefert, die es dem Gericht ermöglichen, den Gegenstand und die Erheblichkeit der von ihr im vierten Erwägungsgrund letzter Satz der erwähnten Entscheidung ausgesprochen vage angeführten „derzeitigen weltweiten Situation“ zu beurteilen.

129 Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Kommission in ihrem Schreiben vom 31. Januar 2007, also nach dem Erlass der Entscheidung 2007/21, darauf hingewiesen hat, dass Wildvögel bei der Ausbreitung der Aviären Influenza ab 2006 eine wichtige Rolle gespielt hätten, was der Anlass für die Verlängerung der Einfuhraussetzung für Wildvögel bis zum 1. Juli 2007 gewesen sein soll, hat sie es schließlich gleichwohl unterlassen, darzulegen, weshalb diese Feststellung es rechtfertigte, die weltweite Reichweite dieser Aussetzung unter Einschluss von Gebieten aufrechtzuerhalten, in denen kein Fall von Aviärer Influenza festgestellt worden war.

130 Demnach ist der Schluss zu ziehen, dass die Kommission mit dem Erlass der Entscheidung 2007/21 die hinreichend qualifizierten Verstöße gegen die Grundsätze der Sorgfalt und der Verhältnismäßigkeit nicht abgestellt hat.

Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung 2007/183

131 Die Entscheidung 2007/183 nimmt in ihrem dritten Erwägungsgrund zunächst auf die zweite Stellungnahme der EFSA und in ihrem vierten Erwägungsgrund sodann auf die Verordnung Nr. 318/2007 Bezug, die neue Veterinärbedingungen beinhalte, die „strenger sind als die derzeit geltenden“ und deren Inkrafttreten ab dem 1. Juli 2007 vorgesehen sei. In den Erwägungsgründen 5 und 6 dieser Entscheidung heißt es, dass „[i]m Lichte der [zweiten] Stellungnahme [der EFSA] und der derzeitigen Weltlage in Bezug auf die Aviäre Influenza … keine Einfuhren solcher Vögel ohne strenge Einfuhrauflagen erfolgen [sollten]“, so dass „[d]ie Schutzmaßnahmen gemäß der Entscheidung 2005/760 … deshalb bis zum 30. Juni 2007 weitergelten [sollten]“.

132 Aus der in der vorstehenden Randnummer angeführten Begründung geht hervor, dass die Kommission es zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung 2007/183 offensichtlich versäumt hat, die seit dem Erlass der Entscheidung 2005/760 begangenen Rechtsverstöße abzustellen, da die Verlängerung der Aussetzung der Einfuhren von Wildvögeln aus der ganzen Welt nach wie vor ausgesprochen vage mit der zweiten Stellungnahme der EFSA, der „derzeitigen Weltlage“ und dem beabsichtigten Inkrafttreten der Verordnung Nr. 318/2007, die angeblich strengere Veterinärbedingungen vorsieht, begründet wird. Die Kommission hat jedoch nicht nachgewiesen, ob und in welchem Ausmaß die zweite Stellungnahme der EFSA sie insbesondere ermächtigte, eine solche – zumindest in geografischer Hinsicht – totale Aussetzung aufrechtzuerhalten.

133 Unabhängig von der Frage der Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 318/2007 ist daher der Schluss zu ziehen, dass die Kommission die zuvor festgestellten hinreichend qualifizierten Verstöße gegen die Grundsätze der Sorgfalt und der Verhältnismäßigkeit mit dem Erlass der Entscheidung 2007/21 nicht abgestellt hat.

c) Zur Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 318/2007

Zum Umfang der Anfechtung der Verordnung Nr. 318/2007

134 Im Wesentlichen tragen die Kläger im ersten und im zweiten Teil des ersten Klagegrundes erstens vor, die Verordnung Nr. 318/2007 habe keine Rechtsgrundlage und könne nicht auf die zweite Stellungnahme der EFSA gestützt werden, im ersten und im zweiten Teil des hilfsweise vorgebrachten zweiten Klagegrundes zweitens, diese Verordnung sei unter Verstoß gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung einerseits, weil das Einfuhrverbot für Wildvögel kein geeignetes Mittel sei, um die Ausbreitung der Aviären Influenza zu verhindern, und die getroffenen Maßnahmen Wildvögel gegenüber anderen Vogelarten benachteiligten, sowie gegen das Eigentumsrecht und das Recht auf freie Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit andererseits erlassen worden, die in der am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte der

Europäischen Union (ABl. C 364, S. 1) anerkannt worden seien, und im äußerst hilfsweise vorgebrachten dritten Klagegrund drittens, der Erlass der genannten Verordnung löse die Haftung der Union für eine rechtmäßige Handlung aus.

135 Zunächst ist der erste Teil des ersten Klagegrundes zu prüfen.

Zum Bestehen einer hinreichenden Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 318/2007

136 Die Kläger machen im Wesentlichen geltend, der Verordnung Nr. 318/2007 fehle es an einer Rechtsgrundlage.

137 Die Kommission tritt dieser Argumentation entgegen und weist sie im Wesentlichen als unerheblich zurück. Gemäß Art. 33 EG habe die gemeinsame Agrarpolitik nämlich u. a. die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, die Stabilisierung der Märkte und die Sicherstellung der Versorgung zum Ziel; die genannten Ziele könnten nur erreicht werden, wenn die von diesen Tätigkeiten betroffenen Tiere gegen ansteckende Krankheiten geschützt würden, was aus den Erwägungsgründen der Richtlinien 91/496 und 92/65 klar hervorgehe. Im Übrigen verweist sie auf die Bestimmungen des Art. 17 Abs. 2 Buchst. a und Abs. 3 Buchst. a und c der Richtlinie 92/65 und ist der Ansicht, diese und die Richtlinie 91/496 ermächtigten sie zum Erlass der Verordnung Nr. 318/2007.

138 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die Verordnung Nr. 318/2007, indem sie mit ihrem Art. 5 Buchst. a die Einfuhrgenehmigung auf in Gefangenschaft gezüchtete Vögel beschränkt (vgl. oben, Randnr. 50), auf ein implizites absolutes Einfuhrverbot für gefangene Wildvögel hinausläuft, wie der neunte Erwägungsgrund der genannten Verordnung und die Aufhebung der Entscheidung 2000/666, mit der Einfuhren von Vögeln aus Mitgliedsländern der OIE in die Union ursprünglich genehmigt worden waren (vgl. oben, Randnrn. 45 und 46), gemäß Art. 19 dieser Verordnung bestätigen. Insoweit stellt das Gericht fest, dass, wie die Kommission in ihren Schriftsätzen bestätigt, jede Möglichkeit des Rückgriffs auf einen Quarantänemechanismus für gefangene Wildvögel, unabhängig davon, ob es sich um Zugvögel handelt oder nicht, ausgeschlossen worden ist.

139 Daher ist zu prüfen, ob die Verordnung Nr. 318/2007 auf einer ausreichenden Rechtsgrundlage beruht, soweit mit ihr ein absolutes und undifferenziertes Einfuhrverbot für gefangene Wildvögel eingeführt wird.

140 Erstens ist darauf hinzuweisen, dass die Regelung, mit der die tierseuchenrechtlichen Bedingungen für den Handel mit und die Einfuhren von Tieren in die Union festgelegt werden und die u. a. durch die Richtlinie 92/65, insbesondere ihren Art. 17 Abs. 2 Buchst. b und Abs. 3 und ihren Art. 18 Abs. 1 erster und vierter Gedankenstrich, auf die die Verordnung Nr. 318/2007 gestützt wird (vgl. oben, Randnr. 45), eingeführt worden ist, auf dem Grundsatz beruht, dass jede Einfuhr von Tieren aus Drittländern aus tierseuchenrechtlichen und präventiven Gründen grundsätzlich verboten und nur vorbehaltlich einer mit der Erfüllung von Förmlichkeiten und der Durchführung obligatorischer Vorabkontrollen verknüpften ausdrücklichen Genehmigung erlaubt ist.

141 Mit dem Erlass einheitlicher tierseuchenrechtlicher Vorschriften für das Inverkehrbringen von Tieren im Unionsrecht, wie in den Erwägungsgründen 2 bis 4 der Richtlinie 92/65 vorgesehen, soll nämlich nicht nur der Handel mit Tieren und Erzeugnissen tierischen Ursprungs im Binnenmarkt liberalisiert werden, wie aus dem neunten Erwägungsgrund und aus Kapitel II („Vorschriften für den Handel“) der genannten Richtlinie hervorgeht, sondern es sollen auch die Voraussetzungen für Einfuhren von Tieren aus Drittländern in die Union festgelegt werden, wie sich aus den Vorschriften in Kapitel III („Vorschriften für die Einfuhr in die [Union]“) dieser Richtlinie ergibt. Daher waren mit der Entscheidung 2000/666 (vgl. oben, Randnr. 7), die auf denselben Bestimmungen der Richtlinie 92/65 beruhte wie die Verordnung Nr. 318/2007, entsprechend dem Grundsatz der vorherigen Genehmigung Einfuhren von Vögeln in die Union ausschließlich aus den Drittländern genehmigt

worden, die nach dem Wortlaut ihres Anhangs D als Mitglieder der OIE gelistet waren und nach dem Wortlaut ihres vierten Erwägungsgrundes die Einhaltung der „allgemeinen Vorschriften betreffend die Ethik im Veterinärwesen und die Bescheinigung im Hinblick auf den internationalen Handel“ gewährleisteten.

142 Zweitens ist der Grundsatz der vorherigen Genehmigung jeder Einfuhr aus Drittländern in den Vorschriften für Einfuhren in die Union in Kapitel III der Richtlinie 92/65, insbesondere in deren Art. 17 Abs. 2, ausdrücklich verankert, in dem es u. a. heißt:

„Es dürfen nur Tiere … in die [Union] eingeführt werden, die folgenden Anforderungen genügen:

a) Sie stammen aus einem Drittland, das in einer nach Absatz 3 Buchstabe a) aufzustellenden Liste aufgeführt ist.

b) Es wird für sie eine Gesundheitsbescheinigung mitgeführt …“

143 Daraus folgt, dass eine Einfuhr in die Union nur vorbehaltlich der Beachtung der oben in den Randnrn. 141 und 142 erwähnten Erfordernisse, darunter des Erfordernisses, das sich auf die Herkunft aus einem Drittland bezieht, das in einer Liste aufgeführt ist, die die Kommission unter Einhaltung des sogenannten „Ausschussverfahrens“ nach Art. 26 der Richtlinie 92/65 in Verbindung mit Art. 17 der Richtlinie 89/662, der in seiner auf den vorliegenden Rechtsstreit anwendbaren Fassung die Anwendung von Art. 5 des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 184, S. 23) vorsah, der das Regelungsverfahren betrifft, aufstellen muss. Auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 2 der Richtlinie 92/65 ist die Kommission daher befugt, bestimmte Drittländer von dieser Liste auszuschließen oder zu streichen, was zur Folge hat, dass jede Einfuhr von Tieren aus den genannten Ländern automatisch verboten ist.

144 Drittens geht aus Art. 17 Abs. 3 Buchst. c der Richtlinie 92/65 hervor, dass die Kommission darüber hinaus befugt ist, „die besonderen tierseuchenrechtlichen Bedingungen – insbesondere zum Schutz der [Union] gegen bestimmte exotische Krankheiten –“, darunter die Vogelgrippe, festzulegen. Im Übrigen können gemäß Art. 17 Abs. 4 Buchst. a erster Gedankenstrich dieser Richtlinie „[i]n die in Absatz 3 genannte Liste … nur die Drittländer oder Teilgebiete von Drittländern aufgenommen werden, … aus denen Einfuhren nicht … aufgrund einer der Krankheiten gemäß Anhang A oder sonstiger in Bezug auf die [Union] exotischer Krankheiten verboten sind“.

145 Gemäß Art. 18 Abs. 1 erster und vierter Gedankenstrich der Richtlinie 92/65 „[sorgen] [d]ie Mitgliedstaaten [auch] … dafür, dass Tiere … im Sinne dieser Richtlinie nur … [unter der Voraussetzung] in die [Union] eingeführt werden“, dass der Nachweis über die Ausstellung einer für die jeweiligen Arten festgelegten Bescheinigung durch den amtlichen Tierarzt erbracht worden ist und im Fall der in den Art. 5 bis 10 der erwähnten Richtlinie genannten Tiere, darunter Vögel, vor der Einfuhr eine Quarantäne eingehalten wird, deren Einzelheiten nach dem Verfahren des Art. 26 dieser Richtlinie festzulegen sind. Art. 7 Teil A der Richtlinie 92/65 sieht insoweit vor, dass „[d]ie Mitgliedstaaten … dafür [sorgen], dass nicht unter die Richtlinie 90/539/EWG fallende Vögel[, d. h. Geflügel und Bruteier,] nur dann in den Handel gebracht werden können, wenn sie [bestimmten alternativen Anforderungen] genügen“, darunter u. a. der Tatsache, dass die Vögel aus einem Betrieb, in dem in den letzten 30 Tagen vor dem Versand keine Geflügelgrippe festgestellt worden ist, oder aus einem Gebiet stammen, das keinen Beschränkungen im Rahmen der Maßnahmen zur Bekämpfung der Newcastle-Krankheit unterworfen ist, oder schließlich in dem Betrieb, in den sie nach der Verbringung in das Gebiet der Union aufgenommen worden sind, in Quarantäne verblieben sind.

146 Nach alledem verfügt die Kommission beim „[Erlass] „tierseuchenrechtliche[r] Vorschriften … für das Inverkehrbringen von … Tieren“ im Sinne des fünften Erwägungsgrundes der Richtlinie 92/65 über ein weites Ermessen, das zwangsläufig die Möglichkeit einschließt, die Einfuhr bestimmter Tierarten in die Union aus bestimmten Ländern, die die vorerwähnten Einfuhrbedingungen nicht erfüllen, nicht zu genehmigen.

147 Viertens ist, obwohl die Richtlinie 92/65 nur auf Art. 37 EG gestützt wird, der die gemeinsame Agrarpolitik betrifft, festzustellen, dass sie sich auch in den Rahmen der Durchführung der Unionspolitiken im Bereich des Gesundheitsschutzes und der Umwelt nach Art. 152 EG und Art. 174 EG einfügt und daher auch im Licht des Vorsorgeprinzips auszulegen ist (vgl. oben, Randnrn. 78 bis 80). Daher ist dem Schutz- und Präventionszweck, der dem Vorsorgeprinzip innewohnt, gemäß Art. 17 Abs. 3 Buchst. c dieser Richtlinie, der die Befugnis der Kommission zur Festlegung der „besonderen tierseuchenrechtlichen Bedingungen – insbesondere zum Schutz der [Union] gegen bestimmte exotische Krankheiten –“ erwähnt, Genüge getan. Unter Berücksichtigung des weiten Ermessens, über das die Kommission bei der Umsetzung des Vorsorgeprinzips in diesem Zusammenhang verfügt (vgl. oben, Randnr. 82), können jedoch insbesondere die Bestimmungen des Art. 17 Abs. 3 Buchst. c der Richtlinie 92/65 nicht eng ausgelegt werden. Demnach ist davon auszugehen, dass diese Bestimmungen die Kommission ermächtigen, im Rahmen einer tierseuchenrechtlichen Maßnahme Einfuhren bestimmter Tiere aus bestimmten Drittländern nicht zu genehmigen, wenn die genannten Tiere ein Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier im Sinne der oben in den Randnrn. 78 und 80 angeführten Rechtsprechung darstellen.

148 Unter diesen Umständen ist die Rüge des Fehlens einer hinreichenden Rechtsgrundlage für den Erlass der Verordnung Nr. 318/2007 und die Anordnung eines absoluten Verbots für Einfuhren von Wildvögeln aus Drittländern zurückzuweisen.

Zum angeblichen qualifizierten Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

149 Die Kläger tragen vor, die Verordnung Nr. 318/2007 verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da sie die Einfuhr aller Wildvögel verbiete, obwohl die Ausbreitung der Aviären Influenza nur auf Zugvögel zurückzuführen sei. Darüber hinaus rügen sie mit der Begründung einen Verstoß gegen den genannten Grundsatz, dass die Kommission mit der Genehmigung der Einfuhr von in Gefangenschaft gezüchteten Vögeln, nicht aber von Wildvögeln, die Einfuhr der gefährlichsten Art von Vögeln genehmigt habe. Es ist jedoch klarzustellen, dass die Kläger im Gegensatz zu ihren die Entscheidung 2005/760 und die Verlängerungsentscheidungen betreffenden Rügen im Rahmen des dritten Klagegrundes nicht geltend machen, die Kommission habe mit dem Erlass der Verordnung Nr. 318/2007 gerade wegen der geografischen Reichweite des Einfuhrverbots für Wildvögel gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

150 Erstens ist, soweit die Kläger der Ansicht sind, die Verordnung Nr. 318/2007 verstoße deshalb gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil die Kommission die Einfuhr aller Wildvögel verboten habe, obwohl die Ausbreitung der Aviären Influenza nur auf Zugvögel zurückzuführen sei, darauf hinzuweisen, dass die Kommission die Durchführung der in Rede stehenden Maßnahmen in Bezug auf sämtliche Wildvögel im neunten Erwägungsgrund der genannten Verordnung wie folgt begründet hat:

„Eine weitere Empfehlung der EFSA betrifft die Einfuhr gefangener Wildvögel. In dem wissenschaftlichen Gutachten wird das Risiko benannt, das von solchen Vögeln ausgeht, die infolge lateraler Ausbreitung von anderen infizierten Wildvögeln und über die kontaminierte Umgebung sowie infolge des Übergreifens von infiziertem Geflügel infiziert sein können. Angesichts der Rolle von Zugvögeln bei der Ausbreitung der Aviären Influenza von Asien nach Europa in den Jahren 2005 und 2006 sollte die Einfuhr anderer Vogelarten als Geflügel auf in Gefangenschaft gezüchtete Vögel beschränkt werden.“

151 Darüber hinaus wird im zweiten Gutachten der EFSA, auf das sich die Kommission in diesem Zusammenhang stützt, erläutert, dass sich die Mehrzahl der eingeführten Wildvögel im Gegensatz zu Geflügel nicht mit auf der Liste der OIE aufgeführten Krankheitserregern infiziere oder Träger solcher Krankheitserreger sei. Die EFSA hat jedoch u. a. klargestellt, dass die Aviäre Influenza aufgrund ihres veterinären oder zoonotischen Potenzials ein wichtiger Krankheitserreger sei. Im Übrigen hat die EFSA in diesem Gutachten darauf hingewiesen, dass Wildvögel infolge lateraler Ausbreitung von anderen infizierten Wildvögeln und über die kontaminierte Umgebung sowie infolge des Übergreifens von infiziertem Geflügel infiziert sein könnten.

152 Im vorliegenden Fall sind Zugvögel unstreitig eine Ursache für die Ausbreitung der Aviären Influenza. Diese Beurteilung wird durch die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Ausschusses für Tiergesundheit und Tierschutz der Generaldirektion „Gesundheit und Verbraucher“ der Kommission vom 27. Juni 2000 (im Folgenden: Stellungnahme des Wissenschaftlichen Ausschusses) und durch das zweite Gutachten der EFSA bestätigt, in dem es heißt, dass chronisch infizierte Vögel, insbesondere Anseriformes, das Virus der Aviären Influenza länger ausscheiden könnten als eine Quarantäne von 30 Tagen dauere.

153 Es ist allerdings festzustellen, dass nicht alle aus Drittländern eingeführten Wildvögel Zugvögel sind. Wie die EFSA in ihrem zweiten Gutachten ausführt, handelt es sich nämlich bei 95 % aller Einfuhren von Vögeln um Passeriformes, Psittaciformes und Galliformes, worunter sich nur wenige Zugvögel befinden. Demnach könnte dieser Grund für sich allein genommen ein Einfuhrverbot für alle Wildvögel nicht rechtfertigen.

154 Insoweit beruft sich die Kommission in der Verordnung Nr. 318/2007 jedoch auch auf das Risiko einer lateralen Ausbreitung von anderen infizierten Wildvögeln und über die kontaminierte Umgebung sowie eines Übergreifens von infiziertem Geflügel.

155 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass Zugvögel andere Vögel, unabhängig davon, ob es sich dabei um Wildvögel handelt oder nicht, sowohl in Drittländern als auch in der Union infizieren können.

156 Darüber hinaus ist festzustellen, dass die EFSA in ihrem zweiten Gutachten klargestellt hat, dass auf die Einfuhr gefangener Wildvögel zurückzuführende Infektionen des heimischen Geflügels selten und Nachweise solcher Infektionen zu vernachlässigen seien. Sie hat ferner darauf hingewiesen, dass in größerer Anzahl eingeführte Vögel wie Passeriformes und Psittaciformes bei der Epidemiologie der Aviären Influenza keine bedeutende Rolle spielten. Die EFSA hat schließlich gleichwohl darauf hingewiesen, dass die Notwendigkeit weiterer Einfuhren gefangener Wildvögel unter Berücksichtigung der Risiken, eine erhebliche Zahl von Krankheitserregern einzuführen, sorgfältig geprüft werden sollte.

157 Angesichts dieser Risiken ist zu beurteilen, ob die Kommission im vorliegenden Fall die Auffassung vertreten konnte, das Einfuhrverbot für alle Wildvögel sei unter Berücksichtigung des Ziels des Gesundheitsschutzes erforderlich und angemessen, oder ob sie auf eine weniger belastende Maßnahme zurückgreifen musste (vgl. oben, Randnr. 98).

158 Zur Alternative einer Quarantäne für Wildvögel ist festzustellen, dass die EFSA in ihrem zweiten Gutachten zwar darauf hingewiesen hat, dass die Wahrscheinlichkeit, dass während der Quarantäne subklinisch infizierte Vögel freigelassen würden, gering sei. Sie hat jedoch eingeräumt, dass das Risiko bestehe, dass einige Vögel freigelassen worden seien, obwohl sie infiziert gewesen seien. Darüber hinaus geht aus dem DEFRA-Bericht hervor, dass, da die Krankheitsgeschichte von Wildvögeln nicht bekannt ist, wenn sie kurz vor ihrer Ausfuhr gefangen werden, auch ihr Gesundheitszustand unbekannt ist.

159 Angesichts dieses Risikos und der Unsicherheiten hinsichtlich des Gesundheitszustands gefangener Wildvögel ist daher der Schluss zu ziehen, dass die Kommission mit dem Erlass der Verordnung Nr. 318/2007 in Bezug auf die genannten Vögel weder offensichtlich unverhältnismäßige Maßnahmen

getroffen hat noch deshalb ihr weites Ermessen nach dem Vorsorgeprinzip offenkundig überschritten hat, weil sie sich gegen die Quarantänisierung von Wildvögeln als im Verhältnis zum Einfuhrverbot weniger belastende Alternativmaßnahme entschieden hat.

160 Zweitens sind die Kläger der Ansicht, die Kommission habe auch dadurch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, dass sie die Einfuhr von in Gefangenschaft gezüchteten Vögeln, also der gefährlichsten Art von Vögeln, nicht aber von Wildvögeln, genehmigt habe. Zur Stützung dieser Rüge berufen sie sich auf den Bericht von Professor D. (oben, Randnr. 113) sowie auf die Tatsache, dass in Gefangenschaft gezüchtete Vögel naturgemäß auf engem Raum nebeneinander lebten und viel häufiger in Kontakt zu Menschen kämen.

161 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die Beweise für Infektionen heimischen Geflügels über in Freiheit lebende Tiere ausweislich der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Ausschusses indirekt, aber überwältigend sind. Daher tragen die Kläger zu Unrecht vor, in Gefangenschaft gezüchtete Vögel stellten im Hinblick auf eine Ausbreitung des Virus die gefährlichste Vogelart dar.

162 Im Übrigen ist hervorzuheben, dass sich Wildvögel im Hinblick auf die Notwendigkeit, Maßnahmen zur Risikovermeidung zu treffen, von in Gefangenschaft gezüchteten Vögeln unterscheiden. Bei in Gefangenschaft gezüchteten Vögeln kann nämlich schon unmittelbar nach ihrer Geburt eine strenge Gesundheitskontrolle angeordnet werden. Diese Kontrolle kann bis zur Aufzucht der genannten Vögel in geschlossenen Räumen gehen. In der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Ausschusses wird im Übrigen darauf hingewiesen, dass bestimmte Geflügelbetriebe gegen Wildvögel abgeschottet worden seien, was es nach Auffassung eines der in dieser Stellungnahme zitierten Wissenschaftlers ermöglicht hat, die Fälle von Aviärer Influenza in diesen Betrieben zu reduzieren. Dagegen ist bei Wildvögeln eine solche Gesundheitsschutzmaßnahme per Definition nicht möglich.

163 Daher können die Kläger der Kommission nicht vorwerfen, diese habe eine offensichtlich unverhältnismäßige Maßnahme getroffen, indem sie zwischen Wildvögeln und in Gefangenschaft gezüchteten Vögeln unterschieden habe.

164 Nach alledem ist die Rüge, wonach der Erlass der Verordnung Nr. 318/2007 zu einem hinreichend qualifizierten Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit führe, zurückzuweisen.

165 Insoweit ist klarzustellen, dass das Gericht im Rahmen des dritten Klagegrundes, der die Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 318/2007 betrifft, nicht mit der Frage befasst ist, ob die Kommission aufgrund der geografischen Reichweite des Einfuhrverbots für Wildvögel gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen hat (vgl. jedoch oben, Randnrn. 72, 108 und 109, die sich auf den ersten und den zweiten, die Rechtmäßigkeit der Entscheidung 2005/760 und der Verlängerungsentscheidungen betreffenden Klagegrund beziehen), da eine solche Rüge aus den Schriftsätzen der Kläger nicht zusammenhängend und verständlich hervorgeht (vgl. in diesem Sinne Beschluss des Gerichts vom 29. November 1993, Koelman/Kommission, T-56/92, Slg. 1993, II-1267, Randnr. 21). Daher braucht sich das Gericht, um nicht *ultra petita* zu entscheiden, zu dieser Frage nicht zu äußern (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 18. Dezember 2008, Belgien und Kommission/Genette, T-90/07 P und T-99/07 P, Slg. 2008, II-3859, Randnr. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Zum angeblichen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung

166 Die Kläger sind der Auffassung, die Bestimmungen der Verordnung Nr. 318/2007 verstießen deshalb gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung, weil die tierseuchenrechtlichen Vorschriften für Geflügel, Brieftauben, Heimtiere und Vögel, die für Zoos, Zirkusse, Vergnügungsparks oder Tierversuche bestimmt sind, weit weniger streng seien als die für Wildvögel. Ferner sind die Kläger im

Wesentlichen der Ansicht, gegen den genannten Grundsatz werde auch deshalb verstoßen, weil die Verordnung Nr. 318/2007 die Einfuhr von in Gefangenschaft gezüchteten Vögeln erlaube, von denen eine größere Gefahr für die Ausbreitung des Virus der Aviären Influenza ausgehe als von Wildvögeln.

167 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung, der in der Charta der Grundrechte verankert ist, nur dann vorliegt, wenn vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich oder unterschiedliche Sachverhalte gleich behandelt werden, sofern eine solche Behandlung nicht objektiv gerechtfertigt ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., oben in Randnr. 64 angeführt, Randnr. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung; Urteil des Gerichts vom 19. November 2009, Denka International/Kommission, T-334/07, Slg. 2009, II-4205, Randnr. 169 und die dort angeführte Rechtsprechung).

168 Daher ist zu prüfen, ob die Situationen, in denen sich die verschiedenen von den Klägern angeführten Arten von Vögeln befanden, vergleichbar waren oder nicht.

169 Die Vergleichbarkeit eines Sachverhalts im Verhältnis zu einem anderen muss im Hinblick auf den Kontext beurteilt werden, in dem der Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung geltend gemacht worden ist. Es ist nämlich entschieden worden, dass die Merkmale unterschiedlicher Sachverhalte und somit deren Vergleichbarkeit u. a. im Licht des Ziels und des Zwecks der Gemeinschaftsmaßnahme, die die fragliche Unterscheidung einführe, zu bestimmen und zu beurteilen seien. Außerdem sind die Grundsätze und Ziele des Regelungsbereichs zu berücksichtigen, dem die in Rede stehende Maßnahme unterfällt (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., oben in Randnr. 64 angeführt, Randnr. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).

170 Wie oben in Randnr. 150 ausgeführt, geht aus dem neunten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 318/2007 hervor, dass der Ausschluss der Wildvögel von den Einfuhren in die Union mit dem Risiko einer Infektion durch diese Vögel begründet wurde.

171 Es ist daher zu prüfen, ob sich Wildvögel im Hinblick auf die Risikovermeidung von Geflügel, Brieftauben, Heimtieren und Vögeln unterscheiden, die für Zoos, Zirkusse, Vergnügungsparks oder Tierversuche bestimmt sind.

172 Insoweit ist vorab darauf hinzuweisen, dass die Kommission angesichts der Informationen, über die sie zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 318/2007 verfügte (vgl. oben, Randnrn. 150 bis 157 und 161 und 162), grundsätzlich davon absehen konnte, Einfuhren von Wildvögeln als Art zu genehmigen. Allein die Tatsache, dass ein Risiko, das auf einer Ebene mit demjenigen liegt, das von Wildvögeln ausgeht, es gegebenenfalls rechtfertigen konnte, auch andere Arten von Vögeln vom Anwendungsbereich dieser Verordnung auszunehmen, war als solche nicht geeignet, eine Ungleichbehandlung zum Nachteil der Wildvögel zu begründen, da sich nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung, dessen Beachtung mit der Beachtung des Gebots rechtmäßigen Handelns in Einklang gebracht werden muss, niemand darauf berufen kann, das Recht sei zugunsten eines anderen fehlerhaft angewandt worden (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 16. November 2006, Peróxidos Orgánicos/Kommission, T-120/04, Slg. 2006, II-4441, Randnr. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).

173 Erstens ist, was die Unterscheidung zwischen Wildvögeln und Geflügel angeht, festzustellen, dass das Vorkommen infektiöser und übertragbarer Krankheiten bei Wildvögeln in ihrer natürlichen Umgebung vor dem Fang, worauf im zweiten Gutachten der EFSA hingewiesen worden ist, im Vergleich zu Geflügel wenig bekannt ist. Dieser Wissensunterschied in Bezug auf das mit dem Vorkommen dieser Krankheiten verbundene Risiko bedeutet, dass sich Geflügel wohl nicht in einer Lage befindet, die im Hinblick auf eine Risikobeurteilung mit der von Wildvögeln vergleichbar ist.

174 Zweitens ist, was die Unterscheidung zwischen Wildvögeln und Brieftauben angeht, darauf hinzuweisen, dass Art. 2 Buchst. f der Verordnung Nr. 318/2007 „Brieftauben, die in die [Union] aus einem benachbarten Drittland eingeführt werden, in dem sie normalerweise gehalten werden, und anschließend sofort in der Erwartung freigelassen werden, dass sie in dieses Drittland zurückfliegen“, vom Anwendungsbereich dieser Verordnung ausnimmt.

175 Insoweit ist im ersten Gutachten der EFSA darauf hingewiesen worden, dass die experimentellen Nachweise gezeigt hätten, dass es sehr schwierig sei, eine Taube mit dem Virus der Aviären Influenza zu infizieren, es aber genügend Beweise gebe, um die Möglichkeit nicht auszuschließen, dass Tauben ein Risiko für die Einschleppung des Virus der Aviären Influenza darstellten. Die EFSA hat in demselben Gutachten dargelegt, dass Tauben bei der Epidemiologie der Aviären Influenza keine bedeutende Rolle zu spielen schienen.

176 Im vorliegenden Fall ist jedoch festzustellen, dass sich die Kläger nicht auf einen experimentellen Nachweis berufen, wonach Wildvögel ebenso wie Tauben nur sehr schwierig infiziert werden könnten. Demnach unterscheidet diese große Schwierigkeit des Virus der Aviären Influenza, Tauben zu infizieren, diese im Hinblick auf das Ziel einer Vermeidung der geltend gemachten Risiken von Wildvögeln. Daher greift die Rüge eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung insoweit nicht durch.

177 Darüber hinaus ist, selbst wenn anzuerkennen wäre, dass von Wildvögeln deshalb kein größeres Risiko ausgeht als von Tauben, weil die am häufigsten eingeführten Vögel bei der Epidemiologie der Aviären Influenza der EFSA zufolge keine bedeutende Rolle spielen, festzustellen, dass die sich daraus möglicherweise ergebende Ungleichbehandlung allein auf die Tatsache zurückzuführen wäre, dass Art. 2 Buchst. f der Verordnung Nr. 318/2007 Brieftauben vom Anwendungsbereich der genannten Verordnung ausschließt. Wird unterstellt, dass dieser Ausschluss aus den in den fraglichen Vorschriften erwähnten Gründen rechtswidrig ist, wäre eine solche Rechtswidrigkeit jedoch nicht geeignet, in Bezug auf Wildvögel einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung zu begründen, geschweige denn, einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen den genannten Grundsatz, der die Entschädigung der Kläger rechtfertigen würde (vgl. oben, Randnr. 172).

178 Was drittens die Unterscheidung zwischen Wildvögeln und Heimvögeln angeht, weist die Kommission zu Recht darauf hin, dass Letztere in der Nähe ihres Eigentümers lebten. Diese Nähe schließt jedoch nicht aus, dass sich die genannten Vögel mit dem Virus der Aviären Influenza infizieren. Die Behauptung der Kommission, dass sie im Allgemeinen in geschlossenen Gebäuden lebten, wird nämlich nicht untermauert, und es ist, wie die Kläger geltend machen, plausibel, die Auffassung zu vertreten, dass Heimvögel in einer Reihe von Ländern draußen lebten. Das Risiko, dass sich auch Heimvögel mit dem Virus der Aviären Influenza infizieren, ist von der Kommission im Übrigen erkannt worden, da sie besondere Sicherungsmaßnahmen in Bezug auf diese Vögel getroffen hat, nachdem eine HPAI bei eingeführten und im Quarantänezentrum von Essex in Quarantäne genommenen Vögeln nachgewiesen worden war (vgl. oben, Randnr. 92).

179 Heimvögel unterscheiden sich jedoch dadurch von Wildvögeln, dass sie Heimtiere sind und ihnen damit im Allgemeinen eine ganz besondere Aufmerksamkeit ihres Eigentümers zuteilwird, was eine erhöhte gesundheitliche Überwachung zur Folge hat.

180 Aufgrund dieser erhöhten Überwachung durch die Eigentümer von Heimvögeln kann die Kommission gleichwohl nicht die Auffassung vertreten, das von den genannten Vögeln ausgehende Risiko sei weniger groß als das von Wildvögeln ausgehende. Aus dem zweiten Gutachten der EFSA geht nämlich hervor, dass das Krankheitsbild bei vielen eingeführten Vögeln keinen verlässlichen Indikator für eine Infektion mit dem Virus der Aviären Influenza darstellt. Darüber hinaus hat die Kommission nichts vorgebracht, aufgrund dessen sich ausschließen ließe, dass sich auch diese Vögel subklinisch infizieren (vgl. oben, Randnr. 158).

181 Die sich daraus ergebende Ungleichbehandlung ist jedoch ausschließlich auf die Sonderregelung für die in Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie 92/65 genannten Heimvögel zurückzuführen und kann die Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 318/2007 nicht beeinträchtigen, soweit diese Einfuhren von Wildvögeln nicht genehmigt. Sie kann daher nicht geeignet sein, einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung zu begründen, um die Entschädigung der Kläger zu rechtfertigen (vgl. oben, Randnr. 172).

182 Was viertens die Unterscheidung zwischen Wildvögeln einerseits und Vögeln, die für Zoos, Zirkusse, Vergnügungsparks oder Tierversuche bestimmt sind, andererseits angeht, beruft sich die Kommission auf den Umstand, dass der Handel mit Letzteren individualisierter sei. Ferner beruft sie sich auf Art. 13 der Richtlinie 92/65 in Verbindung mit Anhang C dieser Richtlinie, der die Bedingungen festlegt, die erfüllt sein müssen, damit eine Einrichtung, ein Institut oder ein Zentrum amtlich zugelassen wird.

183 Insoweit hat die Kommission nicht nachvollziehbar erläutert, weshalb aufgrund des Risikos, das u. a. von der Aviären Influenza ausgeht, alle Einfuhren von Wildvögeln verboten werden müssen, während eine Einfuhr von Vögeln, die für Zoos, Zirkusse, Vergnügungsparks oder Tierversuche bestimmt sind, unter der Voraussetzung der Einhaltung bestimmter tierseuchenrechtlicher Vorschriften genehmigt wird. Insbesondere lässt sich aufgrund der vagen Behauptung der Kommission, dass der Handel mit diesen Vögeln individualisierter sei, nicht nachvollziehen, inwiefern diese Individualisierung das fragliche Risiko begrenzen soll. Im Übrigen legt die Kommission weder dar, auf welcher Grundlage sie der Auffassung ist, dass Vögel, die für Zoos, Zirkusse, Vergnügungsparks oder Tierversuche bestimmt sind, zwangsläufig aus amtlich zugelassenen Einrichtungen, Instituten oder Zentren im Sinne von Art. 13 der Richtlinie 92/65 stammten, noch, weshalb es nicht möglich sein soll, die Einfuhr von Wildvögeln von der Beachtung bestimmter Gesundheitsmaßnahmen abhängig zu machen. Schließlich lässt sich unter keinem Gesichtspunkt ausschließen, dass sich Vögel, die für Zoos, Zirkusse, Vergnügungsparks oder Tierversuche bestimmt sind, subklinisch infizieren können.

184 Die sich daraus möglicherweise ergebende Ungleichbehandlung wäre allerdings allein auf die Tatsache zurückzuführen, dass Art. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 318/2007 Vögel, die für Zoos, Zirkusse, Vergnügungsparks oder Tierversuche bestimmt sind, von ihrem Anwendungsbereich ausschließt. Wird unterstellt, dass der Ausschluss der erwähnten Vögel vom Anwendungsbereich dieser Verordnung als solcher aus den oben angegebenen Gründen rechtswidrig ist, wäre eine solche Rechtswidrigkeit jedoch nicht geeignet, in Bezug auf Wildvögel einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung zu begründen, geschweige denn einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen den genannten Grundsatz, der die Entschädigung der Kläger rechtfertigen würde (vgl. oben, Randnr. 172).

185 Was fünftens die Unterscheidung zwischen Wildvögeln und in Gefangenschaft gezüchteten Vögeln angeht, besteht aus den oben in den Randnrn. 160 bis 163 dargelegten Gründen hinsichtlich des Risikos und der Maßnahmen zur Vermeidung des potenziellen Risikos ein objektiver Unterschied zwischen in Gefangenschaft gezüchteten Vögeln und Wildvögeln. Demnach ist die Rüge eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung zurückzuweisen, soweit sie auf dieser Unterscheidung beruht.

Zum angeblichen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Eigentumsrecht und die Freiheit der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit

186 Die Kläger tragen vor, das in der Verordnung Nr. 318/2007 verankerte Einfuhrverbot für Wildvögel bewirke eine Aushöhlung der Freiheit der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit und des Eigentumsrechts der Kläger, die in den Art. 16 bzw. 17 der Charta der Grundrechte verankert seien.

187 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Kläger entgegen.

188 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der unternehmerischen Freiheit und dem Eigentumsrecht um Grundrechte handelt, die in den Art. 16 bzw. 17 der Charta der Grundrechte verankert sind. Diese Rechte können jedoch keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern müssen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden. Folglich können die Ausübung des Eigentumsrechts und die freie Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Union entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet (vgl. in diesem Sinne Urteil Arcelor/Parlament und Rat, oben in Randnr. 61 angeführt, Randnr. 153 und die dort angeführte Rechtsprechung).

189 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die Kläger nicht genau begründen, weshalb das Einfuhrverbot für Wildvögel nach der Verordnung Nr. 318/2007 ihr Eigentumsrecht und ihre Freiheit der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit verletzen soll.

190 Unabhängig von den vorstehenden Erwägungen geht aus der oben in den Randnrn. 150 bis 164 dargelegten Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der nach der Verordnung Nr. 318/2007 getroffenen Maßnahmen hervor, dass die genannten Maßnahmen ein legitimes Ziel des Allgemeininteresses, nämlich den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier angesichts des Risikos einer Ausbreitung des Virus der Aviären Influenza, verfolgen und insoweit nicht offensichtlich unverhältnismäßig sind. Daher können sie nicht als unverhältnismäßiger, nicht tragbarer Eingriff angesehen werden, der das Eigentumsrecht und das Recht der Kläger auf freie Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit in ihrem Wesensgehalt angetastet hat. In diesem Zusammenhang ist klarzustellen, dass, soweit die genannte Verordnung die Einfuhr in Gefangenschaft gezüchteter Vögel weiterhin erlaubt, die wirtschaftliche Tätigkeit einer Einfuhr solcher Vögel möglich bleibt.

191 Demnach ist die Rüge der Kläger, wonach der Erlass der Verordnung Nr. 318/2007 zu einem hinreichend qualifizierten Verstoß gegen ihr Eigentumsrecht oder gegen ihre Freiheit der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit führt, zurückzuweisen.

Zwischenergebnis

192 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist der Schluss zu ziehen, dass die Kommission mit dem Erlass der Verordnung Nr. 318/2007 im Hinblick auf die von den Klägern geltend gemachten Rügen keinen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen eine den Einzelnen schützende Rechtsnorm begangen hat, der geeignet wäre, die Haftung der Union auszulösen.

2. *Schlussfolgerung zum rechtswidrigen Verhalten*

193 Nach alledem ist der Schluss zu ziehen, dass die Kommission mit dem Erlass der Entscheidung 2005/760 und der nachfolgenden Entscheidungen zur Verlängerung dieser ersten Entscheidung mehrere Rechtsverstöße begangen hat, die geeignet sind, die Haftung der Union für die Schäden auszulösen, die die Kläger aufgrund der Aussetzung der Einfuhren von Wildvögeln aus Drittländern erlitten haben, die den OIE-Regionalkommissionen angehören, und dies ab Inkrafttreten der Entscheidung 2005/760.

C – *Zur Haftung für eine rechtmäßige Handlung*

194 Äußerst hilfsweise beantragen die Kläger, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sie ihre Grundrechte seit dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 318/2007 nicht mehr ausüben können, im Rahmen der Haftung für eine rechtmäßige Handlung der Union entschädigt zu werden. Die Tatsache, dass den Klägern – ohne angemessene Entschädigung – endgültig die Möglichkeit genommen werde, die genannten Rechte auszuüben, ziehe die Haftung der Union für rechtmäßiges Handeln nach sich.

195 Insoweit hat der Gerichtshof die Auffassung vertreten, beim derzeitigen Stand des Unionsrechts bestehe keine Regelung der außervertraglichen Haftung der Union für die rechtmäßige Ausübung ihrer Tätigkeiten, die in den Bereich der Rechtsetzung fielen (Urteil des Gerichtshofs vom 9. September 2008, FIAMM u. a./Rat und Kommission, C-120/06 P und C-121/06 P, Slg. 2008, I-6513, Randnrn. 176 und 179). Der Gerichtshof hat weiter ausgeführt, dass, sofern eine von einem Fehlverhalten unabhängige Haftung der Union anerkannt werden könne, sie erfordern würde, dass drei Voraussetzungen, nämlich tatsächliches Vorliegen des Schadens, ursächlicher Zusammenhang zwischen diesem und dem betreffenden Handeln sowie die Qualifikation des Schadens als außergewöhnlicher und besonderer Schaden, nebeneinander erfüllt seien (Urteil FIAMM u. a./Rat und Kommission, Randnr. 169).

196 Im vorliegenden Fall genügt jedoch die Feststellung, dass - abgesehen vom gegenwärtigen Nichtbestehen einer Regelung der außervertraglichen Haftung der Union für eine rechtmäßige Handlung - die Kläger in ihren Schriftsätzen nicht präzisieren, weshalb der Schaden, den sie erlitten zu haben behaupten, unabhängig von seiner genauen Höhe außergewöhnlich und besonders sein soll, da die Geltendmachung eines tatsächlichen und sicheren Schadens insoweit nicht genügt.

197 Demnach ist die von den Klägern äußerst hilfsweise vorgebrachte Rüge einer Haftung für eine rechtmäßige Handlung zurückzuweisen.

D – *Zur Verwirklichung und zum Umfang des durch die angefochtenen Rechtsakte verursachten Schadens*

198 Was die Verwirklichung und den Umfang des erlittenen Schadens angeht, haben sich die Kläger das Recht vorbehalten, die Höhe des genannten Schadens zu einem späteren Zeitpunkt genau zu beziffern und zu seinem Nachweis zusätzliche Beweismittel beizubringen. Ebenso hat sich die Kommission das Recht vorbehalten, sich später eingehender zu dem von den Klägern geltend gemachten Schaden und zum ursächlichen Zusammenhang zwischen diesem Schaden und ihrem angeblich rechtswidrigen Verhalten zu äußern.

199 Im Übrigen ist das Gericht, auch wenn die Kläger der Klageschrift eine ganze Reihe von Schriftstücken – darunter verschiedene Bescheinigungen über eine Einfuhr von Wildvögeln aus Drittländern, die Mitglieder der OIE sind, im Jahr 2005 – beigefügt haben, die belegen, dass der genannte Schaden tatsächlich und sicher ist, in diesem Stadium des Verfahrens nicht in der Lage, sich zur Erheblichkeit und zur Genauigkeit der gemachten Angaben und damit zur Höhe der Entschädigung zu äußern, die die Union jedem der Kläger gewähren muss. Da die Frage der Bewertung des Schadens noch nicht entschieden werden kann, ist es angebracht, aus prozessökonomischen Erwägungen in einem ersten Abschnitt durch Zwischenurteil über die Haftung der Union zu entscheiden. Die Bestimmung der Höhe des sich aus den von der Kommission begangenen Rechtsverstößen ergebenden Schadensersatzes bleibt einem späteren Verfahrensabschnitt, und zwar der Einigung der Parteien, oder, mangels einer solchen Einigung, der Entscheidung durch das Gericht vorbehalten (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil des Gerichtshofs vom 4. Oktober 1979, Dumortier u. a./Rat, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 und 45/79, Slg. 1979, 3091, Randnr. 23, und Urteil des Gerichts vom 26. Februar 2003, CEVA und Pharmacia Entreprises/Kommission, T-344/00 und T-345/00, Slg. 2003, II-229, Randnr. 108 und die dort angeführte Rechtsprechung).

200 Zum Kriterium des ursächlichen Zusammenhangs zwischen dem festgestellten rechtswidrigen Verhalten und dem geltend gemachten Schaden ist darauf hinzuweisen, dass nur Schäden, die unmittelbar durch die Entscheidung 2005/760 und die nachfolgenden Entscheidungen zur Verlängerung dieser ersten Entscheidung, soweit sie die Einfuhr von Wildvögeln aus Drittländern oder bestimmten Gebieten von Drittländern verhindert haben, in Bezug auf die die Kommission zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht hinreichend ermittelt und nachgewiesen hatte, dass von ihnen ein Risiko einer Ausbreitung der Aviären Influenza ausging, verursacht worden sind (vgl. oben, Randnrn. 84 bis 133), für eine Entschädigung in Betracht kommen.

201 Daher sind die Parteien vorbehaltlich einer späteren Entscheidung des Gerichts aufzufordern, sich im Licht der vorstehenden Erwägungen über diese Beträge zu verständigen und ihm binnen drei Monaten mitzuteilen, auf welche zu zahlenden Beträge sie sich geeinigt haben, oder, falls eine Einigung nicht erzielt werden sollte, ihm binnen derselben Frist ihre bezifferten Anträge vorzulegen (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil des Gerichtshofs vom 19. Mai 1992, Mulder u. a./Rat und Kommission, C-104/89 und C-37/90, Slg. 1992, I-3061, Randnrn. 37 und 38).

Kosten

202 Die Kostenentscheidung ist vorzubehalten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Europäische Union ist verpflichtet, den Schaden zu ersetzen, den die Animal Trading Company (ATC) BV, die Avicentra NV, die Borgstein birds and Zoofood Trading vof, die Bird Trading Company Van der Stappen BV, die New Little Bird's Srl, Vogelhuis Kloeg und Herr Giovanni Pistone dadurch erlitten haben, dass die Europäische Kommission erstens die Entscheidung 2005/760/EG vom 27. Oktober 2005 mit Maßnahmen zum Schutz gegen die Einschleppung der hoch pathogenen Aviären Influenza bei der Einfuhr von in Gefangenschaft gehaltenen Vögeln aus bestimmten Drittländern, zweitens die Entscheidung 2005/862/EG vom 30. November 2005 zur Änderung der Entscheidungen 2005/759/EG und 2005/760 hinsichtlich der Maßnahmen zur Bekämpfung der Aviären Influenza bei anderen Vögeln als Geflügel, drittens die Entscheidung 2006/79/EG vom 31. Januar 2006 zur Änderung der Entscheidungen 2005/759/EG und 2005/760 mit Blick auf eine Verlängerung ihrer Geltungsdauer, viertens die Entscheidung 2006/405/EG vom 7. Juni 2006 zur Änderung der Entscheidungen 2005/710/EG, 2005/734/EG, 2005/758/EG, 2005/759/EG, 2005/760 2006/247/EG und 2006/265/EG mit Schutzmaßnahmen wegen Verdacht auf hoch pathogene Aviäre Influenza, fünftens die Entscheidung 2006/522/EG vom 25. Juli 2006 zur Änderung der Entscheidungen 2005/759/EG und 2005/760 mit Maßnahmen zum Schutz gegen die hoch pathogene Aviäre Influenza und zur Regelung der Verbringung von bestimmten lebenden Vögeln in die Gemeinschaft, sechstens die Entscheidung 2007/21/EG vom 22. Dezember 2006 zur Änderung der Entscheidung 2005/760 mit Maßnahmen zum Schutz gegen die Einschleppung der hoch pathogenen Aviären Influenza bei der Einfuhr von anderen Vögeln als Geflügel in die Gemeinschaft und siebtens die Entscheidung 2007/183/EG vom 23. März 2007 zur Änderung der Entscheidung 2005/760 erlassen und durchgeführt hat.**

2. **Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3. Die Parteien teilen dem Gericht binnen drei Monaten ab Verkündung des Urteils mit, auf welche bezifferten Schadensersatzbeträge sie sich geeinigt haben.

4. Falls eine Einigung nicht erzielt werden sollte, legen die Parteien dem Gericht binnen derselben Frist ihre bezifferten Anträge vor.

5. Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.

Azizi Frimodt Nielsen Kancheva

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. September 2013.

Unterschriften

Inhaltsverzeichnis

Vorgeschichte des Rechtsstreits 2

A – Vorstellung der Kläger 2

B – Zu den Richtlinien 91/496 und 92/65 2

C – Zur Entscheidung 2000/666 3

D – Zum ersten Gutachten der EFSA 3

E – Zur Entscheidung 2005/760 4

F – Zum Bericht der nationalen epidemiologischen Notfallgruppe des Vereinigten Königreichs 5

G – Zu den ersten vier Verlängerungsentscheidungen 5

H – Zum zweiten Gutachten der EFSA 7

I – Zu den letzten beiden Verlängerungsentscheidungen 8

J – Zur Verordnung Nr. 318/2007 9

Verfahren und Anträge der Parteien 11

Rechtliche Würdigung 11

A – Zu den Voraussetzungen für die Auslösung der außervertraglichen Haftung der Union 11

B – Zum Vorliegen eines rechtswidrigen Verhaltens 13

1. Zum Fehlen einer Befugnis der Kommission oder zur offenkundigen und erheblichen Überschreitung der dem ihr durch die Rechtsgrundlagen für die angefochtenen Rechtsakte eingeräumten Ermessen gesetzten Grenzen 14

a) Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung 2005/760 14

Zum ersten Klagegrund: offenkundige und erhebliche Überschreitung der dem der Kommission durch Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 eingeräumten Ermessen gesetzten Grenzen und Nichtbeachtung ihrer Sorgfaltspflicht 14

– Zur Tragweite des ersten Klagegrundes 14

– Zum Vorliegen eines weiten Ermessens gemäß Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 91/496 ... 15

– Zur Beachtung der Sorgfaltspflicht 16

Zum zweiten Klagegrund: Überschreitung der Grenzen des Ermessens der Kommission aufgrund eines qualifizierten Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 19

b) Zur Rechtmäßigkeit der Verlängerungsentscheidungen 21

Zusammenfassung des Vorbringens der Parteien 21

Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung 2005/862 22

Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung 2006/79 23

Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung 2006/405 24

Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung 2006/522 25

Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung 2007/21 25

Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung 2007/183 26

c) Zur Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 318/2007 26

Zum Umfang der Anfechtung der Verordnung Nr. 318/2007 26

Zum Bestehen einer hinreichenden Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 318/2007 27

Zum angeblichen qualifizierten Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 29

Zum angeblichen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung 31

Zum angeblichen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Eigentumsrecht und die Freiheit der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit 34

Zwischenergebnis 35

2. Schlussfolgerung zum rechtswidrigen Verhalten 35

C – Zur Haftung für eine rechtmäßige Handlung 36

D – Zur Verwirklichung und zum Umfang des durch die angefochtenen Rechtsakte verursachten Schadens 36

Kosten 37