Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

16 päivänä syyskuuta 2013 *

Sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu — Eläinten terveys — Suojatoimenpiteet kriisitilanteessa — Suojatoimenpiteet, jotka liittyvät erittäin patogeenisen lintuinfluenssan esiintymiseen eräissä kolmansissa maissa — Luonnossa pyydystettyjen luonnonvaraisten lintujen tuontikielto — Oikeussääntöjen, joilla annetaan yksityisille oikeuksia, riittävän ilmeinen rikkominen — Harkintavallan rajojen ilmeinen ja vakava ylittäminen — Direktiivit 91/496/EY ja 92/65/EY — Ennalta varautumisen periaate — Huolellisuusvelvollisuus — Oikeasuhteisuus

Asiassa T-333/10,

Animal Trading Company (ATC) BV, kotipaikka Loon op Zand (Alankomaat),

Avicentra NV, kotipaikka Malle (Belgia),

Borgstein birds and Zoofood Trading vof, kotipaikka Wamel (Alankomaat),

Bird Trading Company Van der Stappen BV, kotipaikka Dongen (Alankomaat),

New Little Bird's Srl, kotipaikka Anagni (Italia),

Vogelhuis Kloeg, kotipaikka Zevenbergen (Alankomaat) ja

Giovanni Pistone, kotipaikka Westerlo (Belgia),

edustajinaan asianajajat M. Osse ja J. Houdijk,

kantajina,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään F. Jimeno Fernández ja B. Burggraaf,

vastaajana,

jossa on kyse vahingonkorvauskanteesta korvauksen saamiseksi vahingosta, jonka kantajille väitetään aiheutuneen siitä, että komissio teki 27.10.2005 päätöksen 2005/760/EY vankeudessa pidettävien lintujen maahantuontia koskevista tietyistä suojatoimenpiteistä, jotka liittyvät erittäin patogeenisen lintuinfluenssan esiintymiseen eräissä kolmansissa maissa (EUVL L 285, s. 60), sellaisena kuin sen voimassaoloa on jatkettu, ja siitä, että komissio antoi 23.3.2007 asetuksen (EY) N:o 318/2007 eläinten terveysvaatimuksista tuotaessa tiettyjä lintuja yhteisöön sekä lintujen tuontiin liittyvistä karanteenivaatimuksista (EUVL L 84, s. 7).

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. Azizi sekä tuomarit S. Frimodt Nielsen ja M. Kancheva (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies J. Plingers,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.11.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

A *Kantajien esittely*

1 Kantajat eli Animal Trading Company (ATC) BV, Avicentra NV, Borgstein birds and Zoofood Trading VOF, Bird Trading Company Van der Stappen BV, New Little Bird's Srl, Vogelhuis Kloeg ja Giovanni Pistone tuovat Euroopan unioniin häkkilinnuiksi tarkoitettuja luonnossa pyydystettyjä luonnonvaraisia lintuja ja erityisesti Psittacidae-heimoon kuuluvia lintuja, kuten papukaijoja, undulaatteja ja kakaduja, sekä varpuslintuja. Kantajien kotipaikat ovat Alankomaissa, Belgiassa ja Italiassa. Ne ovat European Association of Im- and Exporters of Birds and Live Animals -liiton (Lintujen ja elävien eläinten tuojien ja viejien eurooppalainen liitto, jäljempänä Euroopan lintukauppiaiden liitto) jäseniä.

B *Direktiivit 91/496 ja 92/65*

2 Euroopan yhteisöjen neuvosto antoi 15.7.1991 yhteistä maatalouspolitiikkaa sääntelevän EY 37 artiklan perusteella direktiivin 91/496/ETY kolmansista maista yhteisöön tuotavien eläinten eläinlääkintätarkastusten järjestämistä koskevista periaatteista ja direktiivien 89/662/ETY, 90/425/ETY ja 90/675/ETY muuttamisesta (EYVL L 268, s. 56).

3 Direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohdan nojalla suojatoimenpiteiden toteuttaminen on sallittua seuraavin edellytyksin:

”Jos kolmannen maan alueella ilmenee tai leviää eläintaudeista ilmoittamisesta yhteisössä 21 päivänä joulukuuta 1982 annetussa neuvoston direktiivissä 82/894/ETY tarkoitettu tauti, zoonoosi taikka tauti tai seikka, josta voi olla vakavaa vaaraa eläimille tai ihmisten terveydelle, tai jos se mistä tahansa muusta painavasta eläinten terveyttä koskevasta syystä on perusteltua, erityisesti eläinlääkintäasiantuntijoidensa toteamien seikkojen perusteella, komissio toteuttaa omasta aloitteestaan tai jäsenvaltion pyynnöstä viipymättä tilanteen vakavuuden perusteella yhden seuraavista toimenpiteistä:

— tuonnin keskeyttäminen koko asianomaisesta kolmannesta maasta tai sen osasta ja tarvittaessa kauttakulkumaana olleesta kolmannesta maasta,

— koko asianomaisesta kolmannesta maasta tai sen osasta tulevia eläimiä koskevien erityisten edellytysten vahvistaminen.”

4 Lisäksi direktiivin 91/496 18 artiklan 7 kohdassa säädetään, että saman direktiivin 1, 2, 3 ja 6 kohdan mukaisesti päätettyjen toimenpiteiden jatkamista, muuttamista tai kumoamista koskevat päätökset tehdään eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/662/ETY (EYVL L 395, s. 13) 17 artiklassa säädettyä komiteamenettelyä noudattaen.

5 Neuvosto antoi 13.7.1992 direktiivin 92/65/ETY eläinten terveyttä koskevista vaatimuksista eläinten, siemennesteen, munasolujen ja alkioiden yhteisön sisäisessä kaupassa ja yhteisöön tuonnissa siltä osin, kuin niitä eivät koske direktiivin 90/425/ETY (EYVL L 268, s. 54) liitteessä A olevassa I jaksossa mainittujen erityisten yhteisön säädösten eläinten terveyttä koskevat vaatimukset. Kyseisessä direktiivissä vahvistetaan erityiset edellytykset, jotka alkuperämaan ja alkuperäisen toimijan on täytettävä, vahvistetaan sääntöjä terveystodistuksista, jotka on oltava eläinten mukana, ja määritetään, mitä tutkimuksia eläimille on tehtävä.

6 Direktiivin 92/65 17 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään lähinnä, että unioniin voidaan tuoda ainoastaan eläimiä, jotka ovat peräisin kolmannesta maasta, joka on merkitty luetteloon kolmansista maista tai niiden osista, jotka voivat toimittaa unionin sisäiseen kauppaan sovellettavia vaatimuksia vastaavat takeet.

C *Päätös 2000/666*

7 Eläinten terveysvaatimuksista ja eläinlääkärintodistuksesta muiden kuin siipikarjaan kuuluvien lintujen tuonnissa sekä karanteenivaatimuksista 16.10.2000 tehdyllä komission päätöksellä 2000/666/EY (EYVL L 278, s. 26) sallittiin kansainvälisen eläintautiviraston (OIE, josta on tullut Maailman eläinten terveysjärjestö) jäseninä olevista kolmansista maista peräisin olevien lintujen tuonti edellyttäen, että noudatetaan tiettyjä sääntöjä, joista yksi on se, että lintuja pidetään karanteenissa vähintään 30 päivän ajan.

D *EFSA:n ensimmäinen lausunto*

8 Euroopan yhteisöjen komission vuonna 2004 esittämästä pyynnöstä Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen (EFSA) antoi 14. ja 15.9.2005 tieteellisen lausunnon lintuinfluenssan vaikutuksista eläinten terveyteen ja hyvinvointiin (The EFSA Journal (2005) 266, 1-21, jäljempänä EFSA:n ensimmäinen lausunto).

9 Saamansa toimeksiannon mukaisesti EFSA esitti lausunnossaan näkemyksensä yksinomaan unionin siipikarjan vaarasta sairastua lintuinfluenssaan.

10 EFSA muistutti lausuntonsa johdannossa, että lintuinfluenssaa esiintyy siipikarjassa kahtena erillisenä kliinisenä muotona eli erittäin patogeenisenä lintuinfluenssana (jäljempänä HPAI) ja heikosti patogeenisenä lintuinfluenssana. HPAI:n aiheuttavat virukset, jotka ovat alatyyppiä H5 ja H7 ja joiden tiettyjä molekylaarisia ominaispiirteitä, jotka voivat aiheuttaa systeemisen infektion, ei esiinny heikosti patogeenisessä lintuinfluenssassa. H5N1-virus on yksi näistä HPAI:ta aiheuttavista alatyypeistä.

11 EFSA ilmoitti lisäksi, että sen lausunnon antamishetkellä tapahtunut lintuinfluenssaa aiheuttavan viruksen merkittävä leviäminen Aasiassa saattoi olla ihmisiin tarttuvan pandeemisen viruksen taustalla ja että useita kysymyksiä oli nostettu esiin, jotta löydettäisiin keino taistella meneillään olevaa lintuinfluenssakriisiä vastaan. EFSA katsoi käytettävissä olevien tieteellisten tietojen perusteella, että se saattoi esittää lausunnossaan joitakin päätelmiä tietyistä toimeksiantoonsa kuuluvista kysymyksistä mutta nämä päätelmät eivät koskeneet lintuinfluenssatartuntojen yhteydessä ilmeneviä ihmisten terveyteen liittyviä näkökohtia.

12 EFSA totesi myös, että vain vähän ennen sen lausunnon antamista H5N1-viruksen eräissä Aasian maissa siipikarjan keskuudessa aiheuttaman epätavallisen endeemisen tilanteen seurauksena H5N1-virus oli tarttunut luonnonvaraiseen lintukantaan. Tämä epidemiologinen tilanne, jota ei EFSA:n mukaan ollut koskaan ennen esiintynyt, saattoi aiheuttaa ennalta-arvaamattomia seurauksia. Kun otetaan huomioon, ettei luonnonvaraisten lintujen HPAI:n tyyppisiä sairastumisia tunneta, EFSA katsoi kuitenkin, ettei tilanteen arvioinnin ja tulevan kehityksen ennakoinnin tueksi ole riittävästi tieteellisiä tietoja. EFSA:n mukaan H5N1-virukseen liittyvän HPAI-epidemian seuraus Kaakkois-Aasiassa on se, että tämä infektio on levinnyt luonnonvaraisten paikkalintujen ja muuttolintujen kantoihin, minkä kautta kyseinen virus voi vaikuttaa unioniin. EFSA katsoi kuitenkin, että tällaisen mahdollisuuden todennäköisyyden ja vaikutusten selventämiseksi tarvitaan monitieteistä toimintaa.

13 Vaarasta, jonka koristetarkoituksiin käytettävät linnut, lemmikkilinnut ja muut häkkilinnut aiheuttavat unionin siipikarjalle, EFSA katsoi, että näihin lintuihin on voinut tarttua lintuinfluenssaviruksia, myös tyyppejä H5 ja H7, ja että ne voivat näin ollen aiheuttaa lintujen tuonnin yhteydessä vaaran näiden virusten leviämisestä unioniin. EFSA katsoi kuitenkin, että laillisesti kaupan pidettyjen lintujen tapauksessa tätä vaaraa vähensi voimakkaasti muiden kuin siipikarjaan kuuluvien lintujen tuontia koskeva voimassa oleva lainsäädäntö.

E *Päätös 2005/760*

14 Komissio teki 27.10.2005 päätöksen 2005/760/EY vankeudessa pidettävien lintujen maahantuontia koskevista tietyistä suojatoimenpiteistä, jotka liittyvät erittäin patogeenisen lintuinfluenssan esiintymiseen eräissä kolmansissa maissa (EUVL L 285, s. 60); kyseisellä päätöksellä keskeytettiin muiden kuin siipikarjaan kuuluvien elävien lintujen tuonti unioniin.

15 Tämä päätös tehtiin sen jälkeen, kun HPAI:n H5N1-virusta oli havaittu 21.10.2005 kahdessa tuodussa linnussa, joita pidettiin syyskuusta 2005 lähtien Essexissä, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, sijaitsevalla karanteeniasemalla. Nämä linnut olivat peräisin Taiwanista ja Surinamista.

16 Päätöksen 2005/760 johdanto-osan ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa komissio perusteli tätä keskeyttämistä todeten aluksi, että lintuinfluenssa on kuolleisuutta ja häiriöitä aiheuttava siipikarjan ja lintujen tarttuva virustauti, joka voi nopeasti saada epitsoottiset mittasuhteet ja näin ollen vaarantaa vakavasti eläinten ja ihmisten terveyden sekä alentaa huomattavasti siipikarja-alan kannattavuutta. Komissio totesi myös, että oli olemassa vaara siitä, että taudinaiheuttaja leviää muiden kuin siipikarjaan kuuluvien elävien lintujen kansainvälisen kaupan välityksellä. Koska maahan tuoduissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa karanteenissa pidetyissä linnuissa oli havaittu HPAI:ta, komissio katsoi, että vaikutti asianmukaiselta keskeyttää näiden lintujen tuonti tietyiltä riskialueilta ja tukeutua näiden alueiden määrittämisessä asianomaisiin OIE:n alueellisiin toimikuntiin.

17 Päätöksen 2005/760 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on keskeytettävä seuraavien tuotteiden tuonti sellaisista kolmansista maista tai niiden osista, jotka kuuluvat liitteessä lueteltuihin OIE:n alueellisiin toimikuntiin:

a) päätöksen 2000/666/EY 1 artiklan kolmannen luetelmakohdan mukaiset ’muut kuin siipikarjaan kuuluvat elävät linnut’

– –”

18 Päätöksen 2005/760 liitteessä täsmennetään seuraavaa:

”Kolmannet maat, jotka kuuluvat 1 artiklassa tarkoitettuihin OIE:n seuraaviin alueellisiin toimikuntiin:

— Afrikka;

— Amerikka;

— Aasia, Kaukoitä ja Oseania;

— Eurooppa; ja

— Lähi- ja Keski-itä.”

19 Päätöksen 2005/760 6 artiklassa säädetään, että päätöstä sovelletaan 30.11.2005 saakka.

F *Yhdistyneen kuningaskunnan kiireellistä epidemiologista tilannetta varten perustetun kansallisen tutkimusryhmän raportti*

20 National Emergency Epidemiology Group (kiireellistä epidemiologista tilannetta varten perustettu kansallinen tutkimusryhmä, Yhdistynyt kuningaskunta) julkaisi 11.11.2005 asiakirjan nimeltä ”Epidemiological Report on Avian Influenza in Birds in a Quarantine Premises in Essex” (epidemiologinen raportti karanteenitiloissa Essexissä pidettävillä linnuilla esiintyvästä lintuinfluenssasta). Raportin mukaan Essexin karanteeniasemalla oli havaittu H5N1-virusta ainoastaan linnuilla, jotka olivat peräisin Taiwanista, Aasiasta, ei Surinamista, Etelä-Amerikasta. Surinamin osalta tehty virhe johtui siitä, että karanteeniasemalla otetut näytteet olivat menneet sekaisin.

G *Neljä ensimmäistä voimassaolon jatkamispäätöstä*

21 Komissio jatkoi päätöksellä 2005/760 vahvistettujen toimenpiteiden voimassaoloaikaa 31.1.2006 saakka muissa kuin siipikarjaan kuuluvissa linnuissa esiintyvän lintuinfluenssan torjumista koskevien päätösten 2005/759/EY ja 2005/760/EY muuttamisesta 30.11.2005 tekemällään päätöksellä 2005/862/EY (EUVL L 317, s. 19).

22 Päätöksen 2005/862 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa komissio perusteli voimassaolon jatkamista toteamalla, että koska eräissä OIE:n jäsenvaltioissa oli havaittu uusia lintuinfluenssatapauksia, keskeytystä, joka koskee lemmikkilintujen kuljetuksia ja muiden lintujen maahantuontia tietyiltä riskialueilta, oli jatkettava.

23 Euroopan lintukauppiaiden liitto kiinnitti 7.12.2005, 3.1.2006 ja 18.1.2006 päivätyissä kirjeissä komission huomion kiellon seurauksiin ja erityisesti vaaraan laittoman tuonnin markkinoiden kehittymisestä, mikä kasvattaisi riskiä lintuinfluenssan leviämisestä unionissa. Liitto pyysi lisäksi, että komissio tapaisi sen edustajia eikä antaisi uusia säädöksiä kiellon voimassaolon jatkamisesta. Euroopan lintukauppiaiden liitto liitti 3.1.2006 päivättyyn kirjeeseensä asiakirjan nimeltä ”Report on the Independent Review of Avian Quarantine” (raportti lintujen karanteenia koskevasta riippumattomasta arvioinnista), jonka Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ympäristö-, elintarvike- ja maaseutuministeriö oli hyväksynyt 7.12.2005 (jäljempänä DEFRA:n raportti).

24 Komissio jatkoi päätöksellä 2005/760 vahvistettujen toimenpiteiden voimassaoloaikaa 31.5.2006 saakka päätösten 2005/759/EY ja 2005/760/EY muuttamisesta niiden soveltamisajan pidentämisen osalta 31.1.2006 tekemällään päätöksellä 2006/79/EY (EUVL L 36, s. 48).

25 Päätöksen 2006/79 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa komissio perusteli näiden kahden päätöksen voimassaolon jatkamista toteamalla, että koska eräissä OIE:n jäsenvaltioissa oli havaittu uusia lintuinfluenssatapauksia, lemmikkilintujen kuljettamista ja muiden lintujen tuontia tietyiltä riskialueilta koskevien rajoitusten soveltamista oli jatkettava.

26 Komissio vastasi edellä 23 kohdassa mainittuihin kirjeisiin 16.2.2006 päivätyllä kirjeellä. Komissio totesi kirjeessään, että yhä merkittävämpi määrä viimeaikaisia todisteita osoitti, että luonnonvaraisilla linnuilla saattoi olla merkittävä rooli HPAI:n leviämisessä ja että karanteeniasemalla lokakuussa 2005 havaittu Euroopan ensimmäinen aasialaiseen kantaan kuuluva HPAI-tapaus oli saanut komission keskeyttämään kaikkien muiden kuin siipikarjaan kuuluvien lintujen tuonnin. Komissio ilmoitti myös, että keskeytystä oli jatkettu 31.5.2006 saakka päätöksellä 2006/79, koska mainittua tautia oli esiintynyt Turkissa, jossa se oli levinnyt nopeasti, ja koska lintuinfluenssan valvontatoimista Turkin naapurivaltioissa oli saatu vain vähän tietoja. Komissio totesi lopuksi, että vaikka luonnonvaraisia lintuja koskevan ongelman laajuus ei ollut vielä selvinnyt, oli yhä enemmän näyttöä siitä, että uhka ei rajoittunut vain yhteen kolmanteen maahan, joten tuonti kaikista kolmansista maista oli keskeytetty.

27 Euroopan lintukauppiaiden liitto lähetti 7.3.2006 päivätyssä kirjeessä komissiolle lisätietoja, jotka koskivat luonnonvaraisten lintujen tuontia kolmansista maista.

28 Komissio jatkoi päätöksellä 2005/760 vahvistettujen toimenpiteiden voimassaoloaikaa 31.7.2006 saakka päätösten 2005/710/EY, 2005/734/EY, 2005/758/EY, 2005/759/EY, 2005/760/EY, 2006/247/EY ja 2006/265/EY muuttamisesta HPAI:hin liittyvien tiettyjen suojatoimenpiteiden osalta 7.6.2006 tekemällään päätöksellä 2006/405/EY (EUVL L 158, s. 14).

29 Päätöksen 2006/405 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa komissio perusteli voimassaolon jatkamista toteamalla, että lintuinfluenssaviruksen aasialaisen kannan unionille aiheuttama uhka ei ollut väistynyt ja että tautia oli havaittu edelleen luonnonvaraisissa linnuissa unionissa sekä luonnonvaraisissa linnuissa ja siipikarjassa useissa kolmansissa maissa, myös OIE:n jäsenmaissa. Komissio katsoi lisäksi, että virus vaikutti muuttuvan yhä endeemisemmäksi tietyissä osissa maailmaa. Saman päätöksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa komissio totesi lisäksi, että eläinten terveyden ja vallitsevan epidemiologisen tilanteen kannalta oli tarpeen varmistaa, että erityisesti päätöksessä 2005/760 säädettyjä suojatoimenpiteitä sovellettaisiin keskeytyksettä, joten päätöksen 2006/405 säännöksiä oli sovellettava takautuvasti.

30 Komissio jatkoi päätöksellä 2005/760 vahvistettujen toimenpiteiden voimassaoloaikaa 31.12.2006 saakka päätösten 2005/759/EY ja 2005/760/EY muuttamisesta HPAI:hin liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä ja tiettyjen elävien lintujen kuljettamisesta yhteisöön 25.7.2006 tekemällään päätöksellä 2006/522/EY (EUVL L 205, s. 8).

31 Päätöksen 2006/522 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa komissio totesi ryhtyneensä Kaakkois-Aasiassa vuonna 2004 ilmenneen erittäin patogeenisen lintuinfluenssan taudinpurkauksen vuoksi useisiin lintuinfluenssaa koskeviin suojatoimenpiteisiin, päätös 2005/760 mukaan lukien. Päätöksen 2006/522 johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa komissio totesi, että jos päätöksessä 2005/760/EY vahvistettuja sääntöjä muutettaisiin nyt merkittävästi, se johtaisi toimijoita ja muita sidosryhmiä harhaan EU:n kyseistä alaa koskevan politiikan mahdollisen tulevan kehityksen suhteen. Komissio katsoi, että kun otettiin huomioon eläinten terveyttä koskeva tilanne lintuinfluenssan osalta ja koska EFSA:n oli määrä antaa lausuntonsa lokakuussa 2006, muita lintuja kuin siipikarjaa koskevien tuontirajoitusten soveltamista - ja näin ollen myös päätöksen 2005/760 soveltamista - oli aiheellista jatkaa 31.12.2006 saakka.

32 Euroopan lintukauppiaiden liitto sekä kolme muuta kantajaa tekivät ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 10.8.2006 toimittamallaan kannekirjelmällä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle välitoimihakemuksen, jossa ne vaativat lykkäämään päätöksen 2006/522 täytäntöönpanoa ja ryhtymään tältä osin välitoimiin, ja ne nostivat erillisellä asiakirjalla kanteen

mainitun päätöksen kumoamiseksi. Välitoimihakemus hylättiin asiassa T-209/06 R, European Association of Im- and Exporters of Birds and live Animals ym. vastaan komissio, 26.10.2006 annetulla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentin määräyksellä (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa), ja kumoamiskanne hylättiin asiassa T-209/06, European Association of Im- and Exporters of Birds and live Animals ym. vastaan komissio, 11.6.2008 annetulla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräyksellä (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

33 Euroopan lintukauppiaiden liitto kääntyi komission puoleen 26.9.2006 päivätyllä kirjeellä korostaen lähinnä, että päätöksellä 2005/760 ja sen voimassaolon jatkamispäätöksillä asetettu maailmanlaajuinen tuontikielto oli suhteeton, ja se kiinnitti myös huomiota siihen, että kyseisillä päätöksillä oli vakavat ja peruuttamattomat seuraukset liiton jäsenille.

H *EFSA:n toinen lausunto*

34 Vastauksena komission 25.4.2005 esittämään pyyntöön EFSA antoi 27.10.2006 tieteellisen lausunnon eläinten terveydelle ja hyvinvoinnille aiheutuvista riskeistä, jotka liittyvät muiden luonnonvaraisten lintujen kuin siipikarjan tuontiin unioniin (The EFSA Journal (2006) 410, 1-55, jäljempänä EFSA:n toinen lausunto). Lausunnossa annetaan useita suosituksia luonnossa pyydystettyjen lintujen terveydestä ja hyvinvoinnista. EFSA otti lausunnossaan huomioon useita linnuilla esiintyviä tartunnanaiheuttajia, kuten lintuinfluenssan.

35 Terveysnäkökohdista EFSA katsoi, että todennäköisyys tartunnanaiheuttajien kulkeutumisesta unioniin sen jälkeen, kun noin neljäkymmentä luonnossa pyydystettyä lintua oli päässyt pois karanteenista, vaihteli vähäisestä huomattavan suureen. EFSA:n mukaan todennäköisyys siitä, että luonnossa pyydystetty lintu saa tartunnan karanteenista poistumisensa yhteydessä vaihtelee lajeittain ja riippuu tartunnan todennäköisyydestä prekliinisissä vaiheissa. Näiden toteamusten perusteella EFSA päätyi suosittelemaan, että tarvetta jatkaa pyydystettyjen luonnonvaraisten lintujen tuontia tutkittaisiin huolellisesti.

36 EFSA huomautti myös, että 95 prosenttia unioniin tuoduista linnuista kuuluu yhteen kolmesta heimosta eli varpuslintuihin (64 %), papukaijalintuihin (17 %) tai kanalintuihin (14 %). Lausunnossa todettiin lisäksi, että vuonna 2005 88 prosenttia luonnonvaraisista linnuista tuotiin Afrikasta ja 78 prosenttia viidestä Afrikan valtiosta.

37 EFSA totesi myös, että luonnonvaraiset linnut voivat saada tautitartunnan horisontaalisesti muista tartunnan saaneista luonnonvaraisista linnuista, saastuneesta ympäristöstä tai tartunnan saaneesta siipikarjasta.

38 Nimenomaisesti lintuinfluenssasta EFSA oli sitä mieltä, että suurempina määrinä tuoduilla lintulajeilla eli varpus- ja papukaijalinnuilla ei ollut merkittävää roolia lintuinfluenssan epidemiologiassa. Se totesi myös, että kaikilla linnuissa esiintyvillä HPAI-tyyppisillä viruksilla oli vain vähäiset mahdollisuudet kehittyä zoonoosiksi. EFSA kuitenkin katsoi, että koska lintuinfluenssaviruksen genomia tai osaa siitä oli esiintynyt aiemmissa suurissa pandemioissa ja lausunnon laadintahetkellä H5N1-viruksessa, lintuinfluenssavirusten pääseminen unioniin laillisesti tuotujen lintujen välityksellä voitaisiin estää tehokkaalla valvontaohjelmalla. EFSA korosti lisäksi, että erityisesti varpus- ja kanalinnuilla HPAI-viruksen itämisaika ja kliininen vaihe ovat erittäin lyhyet ja johtavat suureen kuolleisuuteen jo muutamassa päivässä, kun taas sorsalinnuilla itämisaika voi olla paljon pidempi. EFSA katsoi lisäksi, että jos lintu on jo saanut lintuinfluenssaviruksen karanteeniin tullessaan tai saa sen karanteenin aikana, sillä esiintyy kliinisiä oireita karanteenin aikana itämisajan lyhyyden vuoksi. EFSA:n mukaan todennäköisyys siitä, että tällainen lintu päästetään karanteenista ilman, että sen sairastumista on havaittu, on pieni tai jopa erittäin pieni. Sen mielestä vaarana kuitenkin on, että vähäoireisen tartunnan saaneet linnut päästetään vapaaksi tartunnan saaneina.

39 EFSA suositti vielä, että tarvetta jatkaa luonnonvaraisten lintujen tuontia arvioitaisiin huolellisesti ja että siirryttäisiin suosimaan munien tuontia, kun otetaan huomioon vaara merkittävien tartunnanaiheuttajien pääsystä unioniin. Se suositti lisäksi, että riskiä tartuntatautien tuomisesta unioniin arvioitaisiin säännöllisin väliajoin, jotta suuririskiset alueet, maat ja lajit voidaan tunnistaa, koska ne vaihtelevat eri aikoina.

I *Kaksi viimeistä voimassaolon jatkamispäätöstä*

40 Euroopan lintukauppiaiden liitto kääntyi uudelleen komission puoleen 13.11.2006, 23.11.2006, 9.12.2006 ja 8.1.2007 päivätyillä kirjeillä korostaen lähinnä, että päätöksellä 2005/760 ja sen voimassaolon jatkamispäätöksillä asetettu maailmanlaajuinen tuontikielto oli suhteeton, ja se kiinnitti myös huomiota siihen, että kyseisillä päätöksillä oli vakavat ja peruuttamattomat seuraukset liiton jäsenille.

41 Komissio jatkoi päätöksellä 2005/760 vahvistettujen toimenpiteiden voimassaoloaikaa 31.3.2007 saakka päätöksen 2005/760/EY muuttamisesta HPAI:hin liittyvien tiettyjen suojatoimenpiteiden ja muiden lintujen kuin siipikarjan yhteisöön tuonnin osalta 22.12.2006 tekemällään päätöksellä 2007/21/EY (EUVL 2007, L 7, s. 44).

42 Päätöksen 2007/21 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa komissio toisti tehneensä päätöksen 2005/760 sen jälkeen, kun Kaakkois-Aasiassa oli ilmennyt erittäin patogeeninen lintuinfluenssan taudinpurkaus vuonna 2004. Päätöksen 2007/21 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa komissio totesi lisäksi aloittaneensa EFSA:n toisen lausunnon arvioinnin välittömästi sen tultua julkisuuteen. Komissio kuitenkin katsoi, että kun otettiin huomioon eläinten terveystilanne maailmassa lintuinfluenssan osalta, päätöksessä 2005/760 säädettyjä rajoituksia oli jatkettava lyhyellä siirtymäajalla, jotta jäsenvaltiot ja komissio - tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa - voisivat saattaa arvioinnin loppuun ja valmistella toteutettavat toimenpiteet.

43 Komissio vastasi edellä 33 ja 41 kohdassa mainittuihin kirjeisiin 31.1.2007 päivätyllä kirjeellä, jossa se huomautti, että luonnonvaraisilla linnuilla oli ollut merkittävä rooli lintuinfluenssan leviämisessä vuonna 2006, kun taas aiemmin luonnonvaraisten lintujen rooli oli aina oletettu vähäiseksi erittäin patogeeniseen virukseen sairastuneiden lintujen suuren kuolleisuuden vuoksi. Komissio kertoikin päättäneensä jatkaa luonnonvaraisten lintujen maailmanlaajuista tuontikieltoa 1.7.2007 saakka. Komissio totesi myös, että kyseisen päivämäärän jälkeen sovellettaisiin muita sääntöjä, joiden tarkoituksena ei ollut kieltää pyydystettyjen lintujen tuontia vaan asettaa tuonnille tiukempia edellytyksiä terveysriskien minimoimiseksi. Komissio piti vielä eläinten terveyteen liittyvistä syistä parempana, että unionin jäsenvaltioihin perustettaisiin kasvatusohjelmia sen sijaan, että unioniin tuotaisiin kolmansissa maissa kasvatettuja eläviä eläimiä. Se kehottikin Euroopan lintukauppiaiden liittoa ottamaan tämän vaihtoehdon entistä paremmin huomioon.

44 Komissio jatkoi päätöksellä 2005/760 vahvistettujen toimenpiteiden voimassaoloaikaa 30.6.2007 saakka päätöksen 2005/760 muuttamisesta 23.3.2007 tekemällään päätöksellä 2007/183/EY (EUVL L 84, s. 44). Päätöksen 2007/183 johdanto-osan neljännessä, viidennessä ja kuudennessa perustelukappaleessa komissio perusteli voimassaolon jatkamista toteamalla ensinnäkin, että koska eläinten terveysvaatimuksista tuotaessa tiettyjä lintuja yhteisöön sekä lintujen tuontiin liittyvistä karanteenivaatimuksista 23.3.2007 annetussa asetuksessa (EY) N:o 318/2007 (EUVL L 84, s. 7) säädetyt uudet eläinten terveysvaatimukset olivat aiemmin voimassa olleita tiukemmat, asetus tulisi voimaan vasta 1.7.2007, jotta jäsenvaltioilla ja tällaisia lintuja unioniin vievillä kolmansilla mailla olisi aikaa mukautua uusiin sääntelytoimenpiteisiin. Sen jälkeen komissio totesi, että kun otettiin huomioon EFSA:n toinen lausunto ja eläinten terveystilanne maailmassa lintuinfluenssan osalta, tällaisia lintuja ei pitäisi tuoda unioniin ilman tiukkoja tuontivaatimuksia. Se katsoikin, että päätöksessä 2005/760 säädettyjen suojatoimenpiteiden soveltamista olisi jatkettava 30.6.2007 asti.

J *Asetus N:o 318/2007*

45 Komissio antoi 23.3.2007 erityisesti direktiivin 91/496 10 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan ja 10 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan sekä direktiivin 92/65 17 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja 3 kohdan sekä 18 artiklan 1 kohdan ensimmäisen ja neljännen luetelmakohdan nojalla asetuksen N:o 318/2007, joka sen 20 artiklan nojalla tuli voimaan 1.7.2007 ja jolla sen 19 artiklan nojalla kumottiin ja korvattiin sekä eläinten terveysvaatimuksista ja eläinlääkärintodistuksesta muiden kuin siipikarjaan kuuluvien lintujen tuonnissa sekä karanteenivaatimuksista 16.10.2000 tehty komission päätös 2000/666/EY (EYVL L 278, s. 26) että päätös 2005/760.

46 Asetuksen N:o 318/2007 johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan, että kun otetaan huomioon luonnonvaraisten muuttolintujen rooli lintuinfluenssan leviämisessä Aasiasta Eurooppaan vuosina 2005 ja 2006, on aiheellista rajata muiden kuin siipikarjaan kuuluvien lintujen tuonti ainoastaan vankeudessa kasvatettuihin lintuihin.

47 Asetuksen N:o 318/2007 johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Vain harvoin on mahdollista varmuudella erottaa toisistaan luonnossa pyydystetyt linnut ja vankeudessa kasvatetut linnut. Kumpiinkin lintuihin voidaan käyttää merkitsemistapoja ilman, että lintuja kuitenkaan voidaan erottaa toisistaan. Tämän vuoksi on aiheellista rajata muiden kuin siipikarjaan kuuluvien lintujen tuonti vientimaana olevan kolmannen maan toimivaltaisen viranomaisen hyväksymiin kasvattamoihin ja vahvistaa tietyt vähimmäisedellytykset hyväksynnälle.”

48 Asetuksen N:o 318/2007 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Aihe”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa vahvistetaan eläinten terveysvaatimukset tuotaessa tiettyjä lintuja [unioniin] liitteessä I tarkoitetuista kolmansista maista ja niiden osista sekä tällaista tuontia koskevat karanteenivaatimukset.”

49 Asetuksen N:o 318/2007 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan lintuihin kuuluviin eläimiin.

Asetusta ei kuitenkaan sovelleta seuraaviin:

a) kanat, kalkkunat, helmikanat, ankat, sorsat, hanhet, viiriäiset, kyyhkyset, fasaanit, peltopyyt sekä sileälastaiset linnut (Ratitae), joita kasvatetaan tai pidetään vankeudessa tarkoituksena lisääntyminen, lihan tai munien tuotanto kulutusta varten taikka riistan istutus maastoon, jäljempänä ”siipikarja”;

b) linnut, jotka on tarkoitettu määräjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen hyväksymään suojeluohjelmaan;

c) direktiivin 92/65/ETY 1 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitetut omistajansa mukana seuraavat lemmikkieläimet;

d) eläintarhoihin, sirkuksiin, huvipuistoihin tai tutkimuksiin tarkoitetut linnut;

e) direktiivin 92/65/ETY 13 artiklan mukaisesti hyväksyttyihin yhteisöihin, laitoksiin tai keskuksiin tarkoitetut linnut;

f) kilpakyyhkyt, jotka tuodaan [unionin] alueelle naapurissa sijaitsevasta kolmannesta maasta, jossa niitä tavallisesti pidetään, ja sitten lasketaan välittömästi vapaiksi olettaen, että ne lentävät takaisin kyseiseen kolmanteen maahan;

g) Andorrasta, Liechtensteinista, Monacosta, Norjasta, San Marinosta, Sveitsistä ja Vatikaanivaltiosta tuodut linnut.”

50 Asetuksen N:o 318/2007 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Tuontiedellytykset”, säädetään seuraavaa:

”Edellä olevan 4 artiklan mukaisesti tapahtuvassa hyväksytyistä kasvattamoista peräisin olevien lintujen tuonnissa on noudatettava seuraavia edellytyksiä:

a) linnut ovat vankeudessa kasvatettuja lintuja [jotka määritellään saman asetuksen 3 artiklan c alakohdassa siten, että niillä tarkoitetaan ’lintuja, joita ei ole pyydystetty luonnossa vaan jotka ovat syntyneet ja kasvaneet vankeudessa vanhemmista, jotka ovat pariutuneet tai joiden sukusoluja on muulla tavoin siirretty vankeudessa’];

b) lintujen on oltava peräisin liitteessä I tarkoitetuista kolmansista maista tai niiden osista;

c) linnuille tehtiin 7–14 päivää ennen lähettämistä laboratoriotesti viruksen toteamiseksi, ja testissä saatiin negatiiviset tulokset kaikkien lintuinfluenssa- ja Newcastlen taudin virusten osalta;

d) lintuja ei ole rokotettu lintuinfluenssaa vastaan;

e) lintujen mukana on liitteessä III esitetyn mallin mukainen eläinten terveystodistus, jäljempänä ’eläinten terveystodistus’;

f) linnuilla on yksilöllinen tunnistenumero siten, että ne on merkitty yksilöllisesti numeroidulla saumattomasti suljetulla jalkarenkaalla tai mikrosirulla – –

i) linnut kuljetetaan uusissa kuljetuslaatikoissa, joista jokaisen ulkopuolelle on merkitty tunnistenumero, jonka on vastattava eläinten terveystodistukseen merkittyä tunnistenumeroa.”

51 Asetuksen N:o 318/2007 11 artiklan 1 kohdassa, jonka otsikko on ”Karanteenisäännökset”, säädetään seuraavaa:

”Lintuja on pidettävä karanteenissa vähintään 30 päivän ajan hyväksytyssä karanteenitilassa tai hyväksytyllä karanteeniasemalla, jäljempänä ’karanteeni’.”

52 Asetuksen N:o 318/2007 liitteessä I, jonka otsikkona on ”Luettelo kolmansista maista, jotka voivat käyttää liitteessä III esitettyä eläinten terveystodistusta”, säädetään seuraavaa:

”Kolmannet maat tai niiden osat, jotka on lueteltu komission päätöksen 2006/696/EY liitteessä I olevassa 1 osassa olevan taulukon sarakkeissa 1 ja 3; kyseisen taulukon sarakkeessa 4 esitetään eläinlääkärintodistuksen malli muista kuin sileälastaisista linnuista koostuvalle siitos- ja tuotantosiipikarjalle (BPP).”

53 Asetuksen N:o 318/2007 liitteessä I mainittu sellaisten kolmansien maiden luettelon vahvistamisesta, joista saa tuoda [unioniin] tai kuljettaa [unionin] kautta siipikarjaa, siitosmunia, untuvikkoja ja siipikarjan, sileälastaisten lintujen ja luonnonvaraisten riistalintujen lihaa, munia ja munatuotteita sekä erikseen määritellyistä taudinaiheuttajista vapaita munia, sekä sovellettavista eläinlääkärintodistuksia koskevista vaatimuksista ja päätösten 93/342/ETY, 2000/585/EY ja 2003/812/EY muuttamisesta 28.8.2006 tehty komission päätös 2006/696 (EUVL L 295, s. 1) kumottiin ja korvattiin sellaisten kolmansien maiden ja niiden alueiden, vyöhykkeiden tai erillisalueiden luettelon vahvistamisesta, joista saa tuoda [unioniin] tai kuljettaa [unionin] kautta siipikarjaa ja siipikarjatuotteita, sekä eläinlääkärintodistuksia koskevista vaatimuksista 8.8.2008 annetulla komission asetuksella N:o 798/2008 (EUVL L 226, s. 1).

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

54 Kantajat nostivat nyt käsiteltävän vahingonkorvauskanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 17.8.2010 jättämällään kannekirjelmällä.

55 Kantajat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin

— velvoittaa unionin tai komission korvaamaan vahinko, jota kantajille on aiheutunut komission päätöksen 2005/760 tekemisestä tai siitä, että sen soveltamisaikaa on jatkettu päätöksellä 2005/862, päätöksellä 2006/79, päätöksellä 2006/405, päätöksellä 2006/522, päätöksellä 2007/21 ja päätöksellä 2007/183, sekä asetuksen 318/2007/EY antamisesta

— velvoittaa unionin tai komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

56 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— hylkää vahingonkorvauskanteen perusteettomana

— velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

57 Kun unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin 29.5.2012, esittelevä tuomari siirrettiin ensimmäiseen jaostoon, joten nyt käsiteltävä asia annettiin kyseisen jaoston käsiteltäväksi.

58 Unionin yleinen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.

59 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 20.11.2012 pidetyssä istunnossa.

Oikeudellinen arviointi

A *Sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntyedellytykset*

60 SEUT 340 artiklan toisen kohdan mukaan sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella unioni korvaa toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.

61 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unioni on SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetussa sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa toimielintensä tai elintensä lainvastaisesta toiminnasta ainoastaan, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät: unionin toimielimen tai elimen moitittu toiminta on lainvastaista, vahinko on tosiasiassa syntynyt ja väitetyn toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys (ks. asia C-243/05 P, Agraz ym. v. komissio, tuomio 9.11.2006, Kok., s. I-10833, 26 kohta ja asia T-16/04, Arcelor v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 2.3.2010, Kok., s. II-211, 139 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Erityisesti asianomaisen toimielimen tai elimen toiminnan lainvastaisuutta koskevan ensimmäisen edellytyksen osalta oikeuskäytännössä vaaditaan, että näytetään toteen sellaisen oikeussäännön riittävän ilmeinen rikkominen, jonka tarkoituksena on antaa yksityisille oikeuksia. Ratkaiseva peruste unionin oikeuden rikkomisen luonnehtimiseksi riittävän ilmeiseksi on se, että asianomainen unionin toimielin tai elin on selvästi ja vakavasti ylittänyt harkintavaltansa rajat. Ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseessä olevalla toimielimellä tai elimellä on huomattavan vähän tai ei ollenkaan harkintavaltaa, jo pelkän unionin oikeuden rikkomisen voidaan katsoa olevan riittävän ilmeinen rikkominen (asia

C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomio 4.7.2000, Kok., s. I-5291, 42–44 kohta; asia C-312/00 P, komissio v. Camar ja Tico, tuomio 10.12.2002, Kok., s. II-1355, 54 kohta; yhdistetyt asiat T-198/95, T-171/96, T230/97, T-174/98 ja T-225/99, Comafrica ja Dole Fresh Fruit Europe v. komissio, tuomio 12.7.2001, Kok., s. II-1975, 134 kohta ja edellä 61 kohdassa mainittu asia Arcelor v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 141 kohta).

63 Kyseisessä oikeuskäytännössä ei kuitenkaan vahvisteta mitään automaattista yhteyttä yhtäältä sen, että asianomaisella toimielimellä ei ole harkintavaltaa, ja toisaalta sen välillä, että rikkominen luonnehditaan unionin oikeuden riittävän ilmeiseksi rikkomiseksi. Vaikka asianomaisen toimielimen harkintavallan laajuus on ratkaiseva, se ei kuitenkaan ole yksinomainen arviointiperuste. Unionin tuomioistuin on todennut tästä toistuvasti, että sen SEUT 340 artiklan toisen kohdan perusteella antamassa oikeuskäytännössä otetaan lisäksi muun muassa huomioon säänneltävien tilanteiden monitahoisuus ja lainsäädännön soveltamis- tai tulkintavaikeudet. Erityisesti silloin, kun komission harkintavalta on vähentynyt tai oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon, unionin tuomioistuin on vahvistanut oikeaksi unionin yleisen tuomioistuimen arvion siitä, että säänneltävien tilanteiden monitahoisuus otetaan huomioon sen arvioimiseksi, onko väitetty unionin oikeuden rikkominen ollut riittävän ilmeinen. Unionin vastuu voi näin ollen syntyä pelkästään sen perusteella, että toimielimen todetaan syyllistyneen sääntöjenvastaisuuteen, jollaista tavanomaisesti varovainen ja huolellinen viranomainen ei olisi vastaavissa olosuhteissa tehnyt. Unionin tuomioistuimien tehtävänä on siis sen jälkeen, kun ne ovat ensin selvittäneet, oliko asianomaisella toimielimellä harkintavaltaa, ottaa huomioon säänneltävän tilanteen monitahoisuus, lainsäädännön soveltamis- tai tulkintavaikeudet, rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys sekä virheen tahallisuus tai anteeksiantamattomuus (ks. vastaavasti asia T-429/05, Artegodan v. komissio, tuomio 3.3.2010, 59–62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

64 Riittävän ilmeistä rikkomista koskevan arviointiperusteen käyttämisestä nyt käsiteltävän asian asiayhteydessä todettakoon, että kyseisten oikeussääntöjen riittävän ilmeisen rikkomisen on perustuttava unionin lainsäätäjällä sen harjoittaessa toimivaltaansa yhteisen maatalouspolitiikan alalla EY 37 artiklan nojalla olevan laajan harkintavallan rajojen selvään ja vakavaan huomiotta jättämiseen (ks. vastaavasti ja analogisesti asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001, Kok., s. I-5689, 80 kohta; asia C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia ym., tuomio 9.9.2003, Kok., s. I-8105, 135 kohta; asia C-425/08, Enviro Tech (Europe), tuomio 15.10.2009, Kok., s. I-10035, 47 kohta; asia T-13/99, Pfizer Animal Health v. neuvosto, tuomio 11.9.2002, Kok., s. II-3305, 166 kohta; yhdistetyt asiat T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00, Artegodan ym. v. komissio, tuomio 26.11.2002, Kok., s. II-4945, 201 kohta ja yhdistetyt asiat T-64/01 ja T-65/01, Afrikanische Frucht-Compagnie ja Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert v. neuvosto ja komissio, tuomio 10.2.2004, Kok., s. II-521, 101 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämän harkintavallan käyttö edellyttää, että unionin lainsäätäjä ennakoi ja arvioi luonteeltaan monitahoista ja epävarmaa ekologista, tieteellistä, teknistä ja taloudellista kehitystä (ks. vastaavasti ja analogisesti asia C-127/07, Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., tuomio 16.12.2008, Kok., s. I-9895, 57–59 kohta ja edellä 61 kohdassa mainittu asia Arcelor v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 143 kohta).

65 Tästä huomautettakoon, että unionin oikeuden riittävän ilmeistä rikkomista koskevalla edellytyksellä pyritään kyseisen lainvastaisen toimen luonteesta riippumatta välttämään se, että uhka siitä, että kyseessä oleva toimielin saattaisi joutua vastaamaan vahingoista, joihin asianomaiset yritykset vetoavat, estää kyseistä toimielintä käyttämästä täysimääräisesti toimivaltaansa yleisen edun mukaisesti sekä normatiivisessa toiminnassaan tai talouspoliittisia valintoja sisältävässä toiminnassaan että hallinnollisen toimivaltansa alalla, siten että räikeiden ja anteeksiantamattomien laiminlyöntien seuraukset jäisivät yksityisten vastattaviksi (ks. edellä 63 kohdassa mainittu asia Artegodan v. komissio, tuomion 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

66 Kantajat väittävät nyt käsiteltävässä asiassa lähinnä, että asettamalla ensinnäkin luonnossa pyydystettyjen lintujen väliaikaisen tuontikiellon päätöksen 2005/760 tekemällä, pidentämällä sitten mainittua kieltoa kyseisen päätöksen voimassaolon jatkamispäätöksillä ja tekemällä lopuksi

tuontikiellosta tosiasiassa pysyvän asetuksen N:o 318/2007 antamalla komissio on rikkonut riittävän ilmeisesti tiettyjä oikeussääntöjä, joiden tarkoituksena on antaa kantajille oikeuksia, ja tästä on aiheutunut niille todellista ja varmaa vahinkoa.

67 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että aluksi on syytä tutkia, onko komission toiminta ollut lainvastaista, kun otetaan huomioon edellä 62–65 kohdassa esitetyt periaatteet.

B *Toiminnan lainvastaisuus*

68 Kantajat väittävät kirjelmissään, että komissio on toiminut kolmella tavalla lainvastaisesti: se on ensinnäkin asettanut luonnossa pyydystettyjen lintujen tuontikiellon päätöksellä 2005/760, toiseksi pidentänyt kyseistä tuontikieltoa sen voimassaolon jatkamispäätöksillä ja kolmanneksi kieltänyt tuonnin tosiasiassa lopullisesti asetuksella N:o 318/2007.

69 Kantajat esittävät jokaisen lainvastaiseksi väittämänsä toimen osalta lähinnä kolme kanneperustetta. Kanneperusteiden mukaan komissiolla ei ensinnäkään ollut toimivaltaa tai se on ylittänyt selvästi ja vakavasti rajat, jotka sen harkintavallalle on asetettu oikeusperustoilla, joihin päätös 2005/760 ja sen voimassaolon jatkamispäätökset sekä asetus N:o 318/2007 (jäljempänä riidanalaiset toimet) perustuvat; toiseksi komissio on rikkonut riittävän ilmeisesti oikeussääntöjä, joilla annetaan yksityisille oikeuksia, ja kolmanneksi se on vastuussa toimesta, joka on tosin ollut lainmukainen mutta aiheuttanut kuitenkin kantajille vahinkoa.

70 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että nämä kolme kanneperustetta on syytä tutkia erikseen kunkin lainvastaisen toimen, johon komission väitetään syyllistyneen, eli riidanalaisten toimien osalta.

1. *Komission toimivallan puuttuminen tai sille oikeusperustoilla, jotka ovat riidanalaisten toimien perustana, asetettujen harkintavallan rajojen selvä ja vakava ylittäminen*

a) Päätöksen 2005/760 lainmukaisuus

Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan komissio on ylittänyt selvästi ja vakavasti direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohtaan perustuvan harkintavaltansa rajat ja laiminlyönyt huolellisuusvelvollisuutensa

– Ensimmäisen kanneperusteen ulottuvuus

71 Kantajat väittävät ensimmäisessä kanneperusteessaan yhtäältä, että komissiolla ei ollut toimivaltaa antaa riidanalaisia toimia ja että tässä tapauksessa jo pelkkä unionin oikeuden rikkominen oli riittävä osoitus edellä 62 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetusta lainvastaisuudesta. Kantajat väittävät toisaalta, että tekemällä päätöksen 2005/760 komissio on selvästi ja vakavasti ylittänyt direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohtaa perustuvan harkintavaltansa rajat.

72 Näiden kahden eri väitteensä tueksi kantajat viittaavat lähinnä siihen, että komissio voi direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohdan nojalla toteuttaa suojatoimenpiteitä ainoastaan tiukasti rajatuissa tilanteissa ja siis sidotun harkintavallan puitteissa. Kantajat katsovat ensinnäkin, että komissio voi toteuttaa tietyn toimenpiteen vain, jos eläinten tai ihmisten terveys on vakavassa vaarassa tai jos ilmenee muita eläinten terveyttä koskevia painavia syitä. Kantajat katsovat toiseksi, että komissio voi valita vain yhden kyseisessä säännöksessä säädetystä kahdesta toimenpiteestä eli joko tuonnin keskeyttämisen tai erityisten edellytysten vahvistamisen. Kolmanneksi kantajat katsovat, että kyseiset toimenpiteet on rajattava koko asianomaiseen kolmanteen maahan tai sen osaan ja tarvittaessa kauttakulkumaana olevaan kolmanteen maahan. Komissio on kuitenkin kantajien mukaan ylittänyt

toimivaltansa rajat, kun se on keskeyttänyt tuonnin kaikista OIE:n alueellisiin toimikuntiin kuuluvista maista – myös kokonaisista maanosista, joihin lintuinfluenssa ei ole vaikuttanut – sen sijaan, että se olisi rajannut kiellon erityisiin riskialueisiin. Kantajat täsmentävät tältä osin, että komission olisi pitänyt erottaa kyseisessä päätöksessä toisistaan yhtäältä maat, joissa lintuinfluenssaa oli tuolloin ilmennyt ja joissa siis lintuinfluenssan vaara tai sen kulkeutuminen maasta tai maahan oli todellinen, ja toisaalta maat, joissa ei ollut ilmennyt yhtään tartuntatapausta tai mitään riskiä, jonka vuoksi tuontikiellon asettaminen niille oli perusteltua. Kantajien mielestä tuontia Keski- ja Etelä-Amerikasta ja Oseaniasta ei siis olisi pitänyt keskeyttää. Koska komissio ei tutkinut erikseen jokaisen kolmannen maan tai kauttakulkumaana olleen kolmannen maan tilannetta ja riskejä, se on kantajien mielestä ylittänyt selvästi ja vakavasti toimivaltansa rajat ja toiminut erityisen omavaltaisesti eikä se ole myöskään täyttänyt varovaisuus- ja huolellisuusvelvollisuuttaan.

73 Komissio kiistää kantajien väitteet ja väittää lähinnä, että sillä on laaja harkintavalta erityisesti direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanossa.

74 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että aluksi on syytä tutkia, oliko komissiolla laaja harkintavalta riidanalaisten toimien antamiseksi, ja sitten, täyttikö se huolellisuusvelvollisuutensa laajan harkintavaltansa rajojen noudattamiseksi ja sen täysimääräiseksi käyttämiseksi.

– Direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohtaan perustuva laaja harkintavalta

75 Unionin yleinen tuomioistuin toteaa aluksi, että päätös 2005/760 perustuu erityisesti direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohtaan.

76 Niin päätöksen 2005/760 johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta, jonka mukaan ”vaikuttaa asianmukaiselta keskeyttää – – lintujen tuonti tietyiltä riskialueilta”, kuin Essexin karanteeniasemalla lokakuussa 2005 tehdystä HPAI-viruksen tartuttamien tuontilintujen havainnosta (ks. edellä 15 kohta) käy lisäksi ilmi, että komissio on käyttänyt nyt käsiteltävässä asiassa nimenomaisena oikeusperustana direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ensimmäistä olettamusta eli sitä, että kolmannen maan alueella ilmenee tai leviää zoonoosi taikka tauti tai seikka, josta voi olla vakavaa vaaraa eläimille tai ihmisten terveydelle, eikä toista olettamusta, joka koskee mitä tahansa muuta painavaa eläinten terveyttä koskevaa syytä.

77 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo lisäksi, että tulkittaessa direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohtaa ja erityisesti ilmaisua ”vakavaa vaaraa eläimille tai ihmisten terveydelle” on otettava huomioon ihmisten ja eläinten terveyden suojelua koskevaa unionin politiikkaa ohjaavat periaatteet ja erityisesti ennalta varautumisen periaate, jonka soveltamisesta kyseinen säännös on erityistapaus.

78 Tästä on muistutettava, että EY 174 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan ihmisten terveyden suojelu on yksi tavoite unionin ympäristöpolitiikassa, jolla pyritään suojelun korkeaan tasoon ja joka perustuu muun muassa ennalta varautumisen periaatteeseen ja ennalta ehkäisevien toimien periaatteeseen. Tämän politiikan mukaiset vaatimukset on sisällytettävä unionin muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen. Kuten EY 152 artiklassa määrätään, ihmisten ja eläinten terveyden suojelua koskevat vaatimukset kuuluvat osana unionin kaikkeen politiikkaan ja toimintoihin, ja ne on näin ollen otettava huomioon, kun unionin toimielimet toteuttavat yhteistä maatalouspolitiikkaa. Ennalta varautumisen periaatetta sovelletaan myös silloin, kun unionin toimielimet toteuttavat yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa toimenpiteitä ihmisten ja eläinten terveyden suojelemiseksi (ks. asia C-77/09, Gowan Comércio Internacional e Serviços, tuomio 22.12.2010, Kok., s. I-13533, 71 ja 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79 Ennalta varautumisen periaate on unionin oikeuden yleinen periaate, joka perustuu EY 3 artiklan p alakohtaan, EY 6 artiklaan, EY 152 artiklan 1 kohtaan, EY 153 artiklan 1 ja 2 kohtaan sekä EY 174 artiklan 1 ja 2 kohtaan, ja se velvoittaa asianomaiset viranomaiset toteuttamaan niille asiaa koskevassa lainsäädännössä annettujen toimivaltuuksien käyttämistä koskevan täsmällisen sääntelyn

mukaisesti asianmukaisia toimenpiteitä tiettyjen kansanterveyteen, turvallisuuteen ja ympäristöön kohdistuvien mahdollisten riskien ehkäisemiseksi, jolloin näiden intressien suojeluun liittyvät vaatimukset ovat ensisijaisia taloudellisiin intresseihin nähden (ks. asia T-475/07, Dow AgroSciences ym. v. komissio, tuomio 9.9.2011, Kok., s. II-5937, 144 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

80 Ennalta varautumisen periaate merkitsee siten, että jos ei vielä ole tieteellistä varmuutta siitä, onko olemassa ihmisten terveyteen kohdistuvia riskejä, tai siitä, minkä laajuisia nämä riskit ovat, toimielimet voivat toteuttaa suojatoimenpiteitä odottamatta, että riskien olemassaolo ja vakavuus osoitetaan täysin (ks. edellä 78 kohdassa mainittu asia Gowan Comércio Internacional e Serviços, tuomion 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) tai että terveyteen kohdistuvat haittavaikutukset toteutuvat (ks. vastaavasti edellä 64 kohdassa mainittu asia Pfizer Animal Health v. neuvosto, tuomion 139 ja 141 kohta ja asia T-70/99, Alpharma v. neuvosto, tuomio 11.9.2002, Kok., s. II-3495, 152 ja 154 kohta).

81 Kun sen vuoksi, että suoritettujen tutkimusten tulokset eivät ole riittäviä, ratkaisevia tai selviä, osoittautuu mahdottomaksi määrittää varmasti, onko väitetty vaara olemassa tai kuinka merkittävä se on, mutta todellinen vahinko kansanterveydelle on todennäköinen siinä tilanteessa, että vaara toteutuisi, ennalta varautumisen periaatteen nojalla on oikeus toteuttaa rajoittavia toimenpiteitä, kunhan ne ovat syrjimättömiä ja objektiivisia (ks. edellä 78 mainittu asia Gowan Comércio Internacional e Serviços, tuomion 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82 Edellä mainituista periaatteista ilmenee, että jos komissio aikoo hyväksyä suojatoimenpiteen direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohdan ensimmäisen olettamuksen perusteella eli jos ilmenee tai leviää ”zoonoosi taikka tauti tai seikka, josta voi olla vakavaa vaaraa eläimille tai ihmisten terveydelle”, sillä on ennalta varautumisen periaatteen nojalla laaja harkintavalta. Komissio voi siis mainitun periaatteen mukaisesti toteuttaa suojatoimenpiteitä tällaisten tautien mahdollisen leviämisen ennalta ehkäisemiseksi silloin, kun se on perusteltua eläinten terveyttä koskevien painavien syiden vuoksi. Oikeuskäytännöstä käy lisäksi ilmi, että unionin toimielimillä on laaja harkintavalta myös niiden määrittäessä riskitasoa, jota ei voida pitää yhteiskunnan kannalta hyväksyttävänä, ennalta varautumisen periaatteen soveltamiseksi ja erityisesti suojatoimenpiteiden toteuttamiseksi (ks. vastaavasti ja analogisesti edellä 64 kohdassa mainittu asia Pfizer Animal Health v. neuvosto, tuomion 167 kohta ja edellä 80 kohdassa mainittu asia Alpharma v. neuvosto, tuomion 178 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

83 Edellä esitetty huomioon ottaen on hylättävä kantajien väite siitä, ettei komissiolla ollut laajaa harkintavaltaa direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohdan nojalla vaan että sen harkintavalta oli sidottua.

– Huolellisuusvelvollisuuden noudattaminen

84 Kun unionin toimielimellä on laaja harkintavalta, on kuitenkin erityisen tärkeää, että hallinnollisissa menettelyissä noudatetaan unionin oikeusjärjestyksessä annettuja menettelyllisiä takeita. Näihin takeisiin kuuluvat muun muassa toimivaltaisen toimielimen velvollisuus tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat sekä perustella päätöksensä riittävällä tavalla (ks. vastaavasti asia C-405/07 P, Alankomaat v. komissio, tuomio 6.11.2008, Kok., s. I-8301, 56 kohta, jossa viitataan erityisesti asiaan C-269/90, Technische Universität München, tuomio 21.11.1991, Kok. 1991, s. I-5469, Kok. Ep. XI, s. I-485, 14 kohta, ja edellä 79 kohdassa mainittu asia Tribunal Dow AgroSciences ym. v. komissio, tuomion 154 kohta). Se, että komissio noudattaa velvollisuuttaan kerätä huolellisesti laajan harkintavaltansa käyttämisen kannalta välttämättömät tosiseikat, ja se, että unionin tuomioistuimet valvovat komissiota, on nimittäin tärkeää varsinkin siksi, että mainitun harkintavallan käytön sisällöllinen valvonta tuomioistuimissa on vähäistä ja rajoittuu ilmeisen virheen etsintään. Siten toimivaltaisen toimielimen velvoite tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat on välttämätön ennakkoedellytys sille, että unionin tuomioistuimet voivat selvittää, ovatko tämän laajan harkintavallan käytön tosiasialliset ja oikeudelliset edellytykset täyttyneet (ks. vastaavasti edellä 64 kohdassa mainittu

asia Enviro Tech (Europe), tuomion 47 ja 62 kohta; edellä 64 kohdassa mainittu asia Pfizer Animal Health v. neuvosto, tuomion 166 ja 171 kohta ja asia T-285/03, Agraz ym. v. komissio, tuomio 17.3.2005, Kok., s. II-1063, 49 kohta).

85 Oikeuskäytännössä on täsmennetty tästä vielä, että mahdollisimman kattavan tieteellisen riskinarvioinnin suorittaminen erityisosaamisen, avoimuuden ja riippumattomuuden periaatteisiin perustuvien tieteellisten lausuntojen nojalla on tärkeä menettelyllinen tae, jolla pyritään varmistamaan toimenpiteiden tieteellinen objektiivisuus ja estämään omavaltaisten toimenpiteiden toteuttaminen (edellä 64 kohdassa mainittu asia Pfizer Animal Health v. neuvosto, tuomion 172 kohta). Oikeuskäytännössä onkin katsottu, että direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohdan ensimmäistä olettamusta voidaan tarkistaa, kun uudet tiedot muuttavat merkittävästi käsitystä taudin aiheuttamasta vaarasta (ks. vastaavasti ja analogisesti asia C-346/09, Denkavit Nederland ym., tuomio 22.6.2011, Kok., s. I-5517, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

86 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että koska komissio on nojautunut oikeusperustan osalta direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohdan olettamukseen, jossa mainitaan nimenomaisesti ”kolmannen maan alueella” ilmenevä tai leviävä ”zoonoosi taikka tauti tai seikka, josta voi olla vakavaa vaaraa eläimille tai ihmisten terveydelle”, se oli velvollinen osoittamaan, että toteutetuilla suojatoimenpiteillä oli riittävän suora yhteys ”koko asianomaise[een] kolman[teen] maa[han] tai sen osa[aan]” eli siihen kolmanteen maahan, jonka alueella lintuinfluenssatapauksia oli ilmennyt, ja ”tarvittaessa kauttakulkumaana ollees[een] [yhteen tai useampaan] kolman[teen] maa[han]”. Se oli velvollinen täyttämään tämän todistustaakan ja perusteluvelvollisuuden varsinkin siksi, että se oli päätöksen 2005/760 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa viitannut nimenomaisesti tarpeeseen ”keskeyttää – – lintujen tuonti tietyiltä riskialueilta”.

87 Tarkasteltaessa yhdessä päätöksen 2005/760 johdanto-osan toista perustelukappaletta, 1 artiklaa ja liitettä, ilmenee kuitenkin, että komissio päätti syyskuussa 2005 havaitun kahden, Surinamista ja Taiwanista lähtöisin olevan HPAI-virustapauksen (ks. edellä 76 kohta) perusteella ulottaa keskeytystoimenpiteen koskemaan kaikkien lintujen tuontia kaikista kolmansista maista, jotka kuuluvat OIE:n viiteen alueelliseen toimikuntaan Afrikassa, Amerikassa, Aasiassa – mukaan lukien Kaukoitä ja Oseania – sekä Euroopassa ja Lähi- ja Keski-idässä eli siis tuontia kaikista maailman maista.

88 Vaikka Essexin karanteeniasemalla tuolloin havaitut tartunnan saaneet linnut olivat oletettavasti peräisin Surinamista ja Taiwanista eli siis Etelä-Amerikassa ja Aasiassa sijaitsevista kolmansista maista – minkä vuoksi tuonnin keskeyttäminen kyseisistä maanosista saattoi olla perusteltua –, päätöksen 2005/760 perusteluista tai asian käsittelyn aikana esitetyistä komission kirjelmistä ei käy kuitenkaan ilmi, että se olisi edes yrittänyt selvittää, voisiko kyseisistä kolmansista maista peräisin olevien lintujen aiheuttama vakava riski tai vaara terveydelle ilmetä samalla tavalla esimerkiksi Afrikassa tai Oseaniassa sijaitsevissa kolmansissa maissa. Riidanalaisessa asiakirja-aineistossa ei nimittäin ole yhtään todistetta, jolla voitaisiin osoittaa, että komissiolla oli päätöksen 2005/760 tekoajankohtana asian kannalta merkitykselliset tiedot, joiden perusteella se saattoi tehdä päätelmiä tällaisen riskin tai vaaran olemassaolosta sellaisten lintujen tuonnissa, jotka olivat peräisin asianomaisista kolmansista maista hyvin kaukana sijaitsevilta alueilta – jotka saattoivat olla vain kauttakulkumainakin –, tai että se oli etsinyt tällaisia tietoja tai tosiasiassa käyttänyt sille tässä tapauksessa kuuluvaa laajaa harkintavaltaa.

89 EFSA nimittäin totesi ensimmäisessä lausunnossaan eli siis ainoassa asian kannalta merkityksellisessä tieteellisessä lausunnossa, joka komissiolla oli tuolloin käytettävissään, että H5N1-viruksen aiheuttaman epätavallisen endeemisen tilanteen seurauksena virus oli tarttunut luonnonvaraisiin lintuihin vain ”tietyissä Aasian maissa”, ja että koska tämä oli aivan uudenlainen tilanne eikä ilmiötä tunnettu, se saattoi aiheuttaa ennalta-arvaamattomia seurauksia eikä niiden arvioimiseksi ollut riittävästi tieteellisiä tietoja (ks. edellä 12 kohta). Lisäksi OIE:n laatimasta, 19.8.2009 päivätystä raportista, jossa on luettelo kolmansista maista, joissa HPAI-tapauksia oli esiintynyt vuoden 2004 ja lokakuun 2005 välisenä aikana ja jotka olivat yksinomaan Aasian maita ja tiettyjä Euroopan maita, käy ilmi, että tällaisia tietoja oli kuitenkin tosiasiassa saatavilla ja että niillä voitiin osoittaa, että muut

maanosat ja maat eivät olleet vielä tuolloin altistuneet HPAI-viruksen leviämiselle. Komission hyvin epämääräisesti ja ainoastaan vastineessaan esittämästä väitteestä, jonka mukaan sillä oli ollut tuossa vaiheessa käytettävissään ainoastaan EFSA:n ensimmäinen lausunto ja että riskimaita ja -alueita oli ollut mahdotonta määrittää etukäteen siksi, että ”luonnonvaraiset linnut muuttavat maanosasta toiseen eivätkä niiden muuttoreitit ole tarkasti tiedossa”, on riittävää todeta, ettei komissio ole päätöksen 2005/760 perusteluissa tai asian käsittelyn kuluessa esittänyt yhtään tieteellisillä arviointikertomuksilla tuettua seikkaa, joka voisi osoittaa, että oli olemassa riski Surinamista tai Taiwanista peräisin olevien luonnonvaraisten lintujen muutosta, jolla voisi olla vaikutusta esimerkiksi Afrikkaan ja Oseaniaan, tai että tällainen muuttoreittien osoittaminen oli käytännössä mahdotonta. Komissio on nimittäin tältä osin vain viitannut – ja ainoastaan vastineessaan – luonnonvaraisten lintujen muuttamiseen maanosasta toiseen, ja se on väittänyt ilman minkäänlaista näyttöä, että muuttoreitit eivät olleet tarkasti tiedossa ja että näin ollen maita oli käytännössä mahdotonta jakaa realistisesti etukäteen eri riskialueisiin. Täsmennettäköön, että komissio oli itse todennut Euroopan lintukauppiaiden liitolle 31.1.2007 osoittamassaan kirjeessä, että vuoteen 2006 saakka luonnonvaraisten lintujen rooli oli oletettu aina vähäiseksi erittäin patogeeniseen virustartunnan saaneiden lintujen suuren kuolleisuuden vuoksi.

90 Edellä 84 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö huomioon ottaen on kuitenkin todettava, että direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohdan ensimmäisen olettamuksen soveltamiseksi ja sitä koskevan laajan harkintavaltansa täysimääräiseksi käyttämiseksi komissio ei voinut jättää nyt käsiteltävässä asiassa selvittämättä ja tarkastelematta kysymystä siitä, kuuluivatko tuossa vaiheessa kyseeseen tulleet kolmannet maat – eli Surinam ja eräät Aasian maat – HPAI-viruksen leviämiselle mahdollisesti altistuviin laajempiin aluevyöhykkeisiin – eli esimerkiksi kyseisten maiden naapurivaltioihin, kauttakulkumaat mukaan lukien – ja missä määrin ne niihin kuuluivat, eikä toisaalta varsinkaan kysymystä siitä, voisiko virus levitä Etelä-Amerikan ja Kaakkois-Aasian lisäksi myös muihin kolmansiin maihin ja jopa muihin maanosiin tai niiden kautta ja missä määrin tämä oli mahdollista. Komissio ei voi tässä yhteydessä myöskään väittää, että se oli jo huhtikuussa 2005 pyytänyt EFSA:lta toista lausuntoa täyttääkseen tämän selvitysvelvollisuutensa. EFSA:lta pyydetyn toimeksiannon tarkoituksena oli nimittäin saada ainoastaan laadullinen arvio eläinten terveydelle ja hyvinvoinnille aiheutuvista riskeistä, jotka liittyvät luonnonvaraisten lintujen tuontiin, eikä määrällistä analyysia tai riskialueita – muun muassa luonnonvaraisten lintujen muuttoreittien vuoksi – koskevaa analyysia eikä analyysia ihmisten terveydelle aiheutuvista riskeistä; toimeksiannolla ei ollut myöskään mitään yhteyttä Essexin karanteeniasemalla lokakuussa 2005 sattuneisiin tapahtumiin.

91 Koska komissio ei ole esittänyt perusteluja tai konkreettisia tosiseikkoja, joilla on riittävä tieteellinen tuki (ks. edellä 85 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö) ja joilla päätöksen 2005/760 laajaa soveltamisalaa olisi voitu perustella, ja koska se ei ole pyrkinyt selvittämään asiaa, sen on katsottava laiminlyöneen käsiteltävässä asiassa sekä huolellisuusvelvollisuutensa että perusteluvelvollisuutensa. Komissio ei voi tässä tapauksessa myöskään väittää olleensa velvollinen toteuttamaan kiireellisen suojatoimenpiteen. Komissio ei esitä tällaista kiireellisyysperustetta päätöksessä 2005/760 eikä myöskään unionin yleiselle tuomioistuimelle toimittamissaan kirjelmissä, ja kyseessä olevan tilanteen mahdollinen kiireellisyys ei voi toisaalta oikeuttaa komissiota laiminlyömään täysin tuolloin käytettävissä olevien asian kannalta merkityksellisten seikkojen huolellisen ja täydellisen tutkimuksen riskejä koskevan mahdollisimman kattavan tieteellisen arvion saamiseksi, suunnitellun toimenpiteen tieteellisen objektiivisuuden takaamiseksi ja omavaltaisten toimenpiteiden toteuttamisen välttämiseksi; se ei myöskään oikeuta komissiota olemaan perustelematta kyseessä olevaa päätöstä riittävästi.

92 Komissio ei voi tässä tilanteessa vedota ainoastaan vastineessaan siihen, että karanteeniasemien henkilöstöä on suojeltava HPAI-virukselta. Mikään asiakirja-aineistoon sisältyvä seikka ei osoita, että komissio olisi päätöksen 2005/760 tekemällä tosiasiallisesti vähentänyt tällaista riskiä. Komissio olisi joka tapauksessa voinut ennaltaehkäistä tehokkaasti tällaisen riskin – jos sellainen olisi ilmennyt – ainoastaan luopumalla kokonaan tuontilintujen karanteenista. Päätöksen 2005/760 hyväksymisajankohtana komissio teki kuitenkin myös päätöksen 2005/759/EY tietyistä

suojatoimenpiteistä, jotka liittyvät erittäin patogeeniseen lintuinfluenssaan eräissä kolmansissa maissa sekä omistajiensa mukana seuraavien lintujen kuljetuksiin kolmansista maista (EUVL L 285, s. 52), jossa se nimenomaan piti voimassa mainittujen lintujen karanteenijärjestelyn.

93 Asiakirja-aineisto huomioon ottaen kantajien on katsottava osoittaneen, että komissio on käsiteltävässä asiassa laiminlyönyt huolellisuusvelvollisuutensa ja näin ollen rikkonut oikeussääntöä, jolla annetaan yksityisille oikeuksia (ks. vastaavasti ja analogisesti asia T-167/94, Nölle v. neuvosto ja komissio, tuomio 18.9.1995, Kok., s. II-2589, 76 kohta), toimimalla tavalla, jolla huolellinen toimielin ei olisi toiminut, jos se olisi ollut samassa tilanteessa kuin komissio päätöksen 2005/760 tekoajankohtana, mitä komissio ei ole kyennyt kiistämään. Kun otetaan huomioon, ettei komissio ole täyttänyt huolellisuusvelvollisuuttaan, joka on ennakkoedellytys sille direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohdan ja ennalta varautumisen periaatteen nojalla kuuluvan laajan harkintavallan täysimääräiselle käyttämiselle, onkin todettava, että huolellisuusperiaatteen loukkaaminen on riittävän ilmeinen unionin sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun syntymiseksi lainvastaisesti tehdystä päätöksestä 2005/760.

94 Ensimmäinen kanneperuste on näin ollen hyväksyttävä siltä osin kuin kantajat väittävät, että komissio on laiminlyönyt huolellisuusvelvollisuutensa, eikä kantajien tässä yhteydessä esittämistä muista argumenteista tarvitse lausua.

95 Koska komissiolla oli unionin yleisen tuomioistuimen näkemyksen mukaan laaja harkintavalta direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanossa, on tarkasteltava myös toista kanneperustetta, jonka mukaan mainitun harkintavallan rajat on ylitetty suhteellisuusperiaatteen ilmeisen rikkomisen vuoksi.

Toinen kanneperuste, jonka mukaan komissio on ylittänyt harkintavaltansa rajat suhteellisuusperiaatteen ilmeisen rikkomisen vuoksi

96 Kantajat väittävät toisen kanneperusteensa yhteydessä lähinnä, että vaikka komissiolla olikin direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohdan nojalla laaja harkintavalta päätöksen 2005/760 tekemiseksi, se on käyttänyt mainittua valtaa, jonka rajat se on ylittänyt, sääntöjenvastaisesti erityisesti siksi, ettei se ole noudattanut suhteellisuusperiaatetta. Rajojen sulkeminen tiukasti kaikkien luonnonvaraisten lintujen tuonnilta on kantajien mielestä ilmeisen suhteeton toimenpide, varsinkin kun otetaan huomioon karanteenijärjestelmässä toteutettavan tarkastustoiminnan moitteettomuus, tarve poistaa kannustimet luonnonvaraisten lintujen laittomaan kauppaan ja se, että tuontikiellolla ei kyetä riittävästi poistamaan paljon suurempaa riskiä siitä, että tartunta leviää vapaana elävien luonnonvaraisten muuttolintujen välityksellä. Kantajat täsmentävät tästä lähinnä, että komissio olisi voinut toteuttaa riskin hillitsemiseksi monelta osin selvästi lievempiä toimenpiteitä lokakuussa 2005 sen sijaan, että se keskeytti luonnonvaraisten lintujen tuonnin 167 maasta, vaikka niissä ei ollut ilmennyt minkäänlaista lintuinfluenssan leviämisriskiä. Komissio olisi voinut niiden mielestä kieltää tuonnin tietyiltä riskialueilta ja hyväksyä tuonnin kaikista muista maista, joissa ei tuolloin ilmennyt tartuntoja tai lintuinfluenssan leviämisriskiä ja jotka eivät olleet myöskään kauttakulkumaita.

97 Komissio kiistää kantajien väitteet viittaamalla erityisesti muun muassa ennalta varautumisen periaatteeseen perustuvaan laajaan harkintavaltaansa ja väittää, ettei päätöksellä 2005/760 käyttöön otettu tuonnin keskeyttäminen ollut ilmeisen suhteeton toimenpide.

98 Unionin yleinen tuomioistuin huomauttaa tästä, että unionin oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan ja SEU 5 artiklan 4 kohdassa määrätyn suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten

rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (ks. vastaavasti asia C-343/09, Afton Chemical, tuomio 8.7.2010, Kok., s. I-7027, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

99 Tällaisen periaatteen täytäntöönpanoon liittyvien edellytysten tuomioistuinvalvonnassa toimenpide voidaan unionin lainsäätäjälle yhteisen maatalouspolitiikan alalla kuuluva laaja harkintavalta huomioon ottaen katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoitteleman päämäärän saavuttamiseksi (asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001, Kok., s. I-5689, 82 kohta; ks. vastaavasti ja analogisesti edellä 78 kohdassa mainittu asia Gowan Comércio Internacional e Serviços, tuomion 82 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kysymys ei näin ollen ole siitä, ovatko unionin lainsäätäjän toteuttamat toimenpiteet olleet ainoat tai parhaat mahdolliset, vaan siitä, ovatko ne olleet tavoiteltuun päämäärään nähden ilmeisen soveltumattomia (ks. vastaavasti em. asia Jippes, tuomion 83 kohta).

100 Jotta voitaisiin katsoa, että suhteellisuusperiaatetta on loukattu riittävän ilmeisesti, on lisäksi edellä 62 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö huomioon ottaen tutkittava, onko unionin lainsäätäjä ylittänyt ilmeisellä ja vakavalla tavalla harkintavallalleen asetetut rajat.

101 Täsmennettäköön, että myös silloin, kun unionin toimielimet tukeutuvat ennalta varautumisen periaatteeseen ja erityisesti riskinarviointiin, joka edellyttää, että niillä on käytettävissään tieteellinen riskinarviointi ja että ne määrittävät riskitason, jota ei pidetä yhteiskunnan kannalta hyväksyttävänä – mikä edellyttää niiltä poliittista valintaa – (ks. vastaavasti edellä 79 kohdassa mainittu asia Dow AgroSciences ym. v. komissio, tuomion 145 ja 148 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), tämän valinnan on oltava kansanterveyden, turvallisuuden ja ympäristön suojeluun liittyvien vaatimusten ensisijaisuutta taloudellisiin intresseihin nähden koskevan periaatteen sekä suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen mukainen (ks. vastaavasti edellä 64 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Artegodan ym. v. komissio, tuomion 186 kohta ja asia T-392/02, Solvay Pharmaceuticals v. neuvosto, tuomio 21.10.2003, Kok., s. II-4555, 125 kohta).

102 Unionin yleinen tuomioistuin toteaa käsiteltävässä asiassa, että kun luonnonvaraisten lintujen tuonti keskeytettiin päätöksen 2005/760 nojalla, päämääränä oli mainitun päätöksen johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan suojella eläinten ja ihmisten terveyttä.

103 Kun otetaan huomioon edellä 84–94 kohdassa esitetyt näkemykset, joiden mukaan komissio on laiminlyönyt riittävän ilmeisesti huolellisuusvelvollisuutensa eikä ole käyttänyt asianmukaisesti sille direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohdan ja ennalta varautumisen periaatteen soveltamisen nojalla kuuluvaa laajaa harkintavaltaa, on kuitenkin katsottava, että keskeyttämistoimenpide oli ainakin maantieteelliseltä kannalta myös ilmeisen suhteeton, kun otetaan huomioon, ettei saatavilla ollut tieteellistä näyttöä, jonka nojalla luonnonvaraisten lintujen tuonti kaikista maista olisi ollut syytä väliaikaisesti keskeyttää. Kun siis otetaan huomioon, että komissio laiminlöi velvollisuutensa tutkia huolellisesti ja puolueettomasti asian kannalta merkitykselliset tosiseikat, joiden perusteella se saattoi laajentaa keskeyttämistoimenpiteen koskemaan tuontia kaikilta päätöksen 2005/760 liitteessä tarkoitetuilta alueilta, ja että se jätti jopa kokonaan käyttämättä sille tältä osin kuuluvaa harkintavaltaansa, se ei ole myöskään osoittanut, ettei sillä ollut käytettävissään lievempiä toimenpiteitä, joilla tuonnin keskeyttäminen olisi voitu rajata pienemmälle maantieteelliselle alueelle. Sen vuoksi onkin mahdotonta katsoa, että kaikista OIE:n alueellisiin toimikuntiin kuuluvista kolmansista maista peräisin olevan luonnonvaraisten lintujen tuonnin keskeyttäminen oli käsiteltävässä asiassa välttämätöntä ja asianmukaista mainitussa päätöksessä tavoitellun päämäärän eli eläinten ja ihmisten terveyden suojelun saavuttamiseksi.

104 Näin ollen on katsottava, että kun komissio teki päätöksen 2005/760, se jätti myös ilmeisellä ja vakavalla tavalla huomiotta suhteellisuusperiaatteesta johtuvat vaatimukset ja ylitti siis sille direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohdan ja ennalta varautumisen periaatteen soveltamisen nojalla kuuluvan harkintavallan rajat.

105 Onkin todettava, että komissio on loukannut riittävän ilmeisesti suhteellisuusperiaatetta, mikä voi johtaa unionin vastuun syntymiseen, ja toinen kanneperuste on siis hyväksyttävä.

106 Näin ollen unionin yleisen tuomioistuimen ei enää tarvitse lausua päätöksen 2005/760 laillisuutta koskevista argumenteista, joita kantajat ovat esittäneet toisen kanneperusteen yhteydessä, eikä toissijaisesti esitetystä kolmannesta kanneperusteesta.

107 Seuraavaksi on arvioitava, onko voimassaolon jatkamispäätöksissä samoja lainvastaisuuksia kuin päätöksessä 2005/760 ja missä määrin niitä on.

b) Voimassaolon jatkamispäätösten lainmukaisuus

Yhteenveto asianosaisten lausumista

108 Kantajat väittävät, että komissio rikkoi riittävän ilmeisesti oikeussääntöjä, joiden tarkoituksena on antaa yksityisille oikeuksia, kun se teki päätöksen 2005/760 voimassaolon jatkamispäätökset eli päätökset 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 ja 2007/183. Ne toistavat tämän osalta päätöksestä 2005/760 esittämänsä väitteet ja vetoavat lähinnä jäljempänä esitettäviin lisähuomautuksiin.

109 Kantajat väittävät ensinnäkin, että päätöksen 2005/760 tekemisen perustelemiseksi esitetty syy on virheellinen, koska HPAI-viruksen tartuttama timalien heimoon kuuluva lintu, joka havaittiin Essexin karanteeniasemalla, ei ole peräisin Surinamista vaan tosiasiassa Taiwanista. Tätä virhettä, joka kantajien mukaan oli komission tiedossa sen jälkeen kun DEFRA:n raportti julkaistiin 11.11.2005 (ks. edellä 23 kohta), ei siis voitu käyttää voimassaolon jatkamispäätösten perustelemiseen. Kantajat väittävät toiseksi, että vedotessaan erityisesti päätöksen 2005/862 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa unionissa havaittuihin uusiin HPAI-tapauksiin komissio ei ottanut huomioon, ettei tartunta voinut olla peräisin luonnossa pyydystetyistä luonnonvaraisista linnuista, joiden tuonti oli keskeytetty jo päätöksellä 2005/760, vaan sen täytyi olla peräisin luonnonvaraisista muuttolinnuista. Kantajat väittävät kolmanneksi, että kun komissio vetosi EFSA:n ensimmäiseen ja toiseen lausuntoon väittäessään, että kaikki luonnonvaraiset linnut muodostavat riskin HPAI-viruksen leviämiselle, se ei ottanut huomioon sitä perustavanalaatuista eroa altistumisessa HPAI-virukselle, jonka EFSA teki eri lajien välillä toisessa lausunnossaan. Neljänneksi kantajat väittävät, että mainitsemalla Kaakkois-Aasiassa ilmenneen HPAI-taudinpurkauksen vasta voimassaolon jatkamispäätöksessä 2006/79 komissio yritti perustella päätöstä 2005/760 jälkikäteen.

110 Komissio kiistää kantajien väitteet. Voimassaolon jatkamispäätöksistä komissio väittää lähinnä vain, että mainitut päätökset voitiin perustella sillä, että lintuinfluenssa aiheuttaa jatkuvan vaaran eläimille. Koko maailma joutui komission mielestä tuolloin erittäin epävarmaan ja aivan uudenlaiseen tilanteeseen. Komissio oli nimittäin saanut ennen voimassaolon jatkamispäätöksiä tiedon Djiboutissa, Burkina Fasossa, Nigerissä, Intiassa ja Romaniassa ilmenneistä lintuinfluenssatapauksista. Voimassaolon jatkamispäätösten jälkeen virusta oli ilmennyt uudelleen Thaimaassa ja Kaakkois-Aasiassa. Komissio katsoo lisäksi, että vallalla oli suuri epävarmuus viruksen nopean leviämisen kulusta ja syistä sekä viruksen mutaatioriskistä ja vaaroista, joita se saattoi aiheuttaa ihmisten terveydelle. Komission mielestä leviämisen kulun, syiden, riskien ja eri maista saatujen kokemusten tutkimiseen ja analysointiin tarvittiin lisäaikaa ennen kuin tuontikiellon poistamista voitiin harkita.

111 Käsiteltävässä asiassa on tutkittava erikseen päätösten 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 ja 2007/183 lainmukaisuus ottaen huomioon niiden perustelut sekä asian kannalta merkitykselliset tosiseikat, jotka komissiolla oli käytettävissään tai jotka sillä olisi voinut olla käytettävissään päätösten tekoajankohtana, eli jättäen huomiotta kyseisten päivämäärien jälkeiset seikat (ks. vastaavasti ja analogisesti asia C-390/06, Nuova Agricast, tuomio 15.4.2008, Kok., s. I-2577, 54 kohta).

Päätöksen 2005/862 lainmukaisuus

112 Päätöksen 2005/862 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan muun muassa ja päätöksen 2005/760 perusteluja täydentäen, että ”eräissä OIE:n jäsenvaltioissa on havaittu uusia lintuinfluenssatapauksia”, mikä oikeutti jatkamaan ”keskeytystä, joka koskee lemmikkilintujen kuljetuksia ja muiden lintujen maahantuontia tietyiltä riskialueilta” eli kaikista mainitun päätöksen liitteessä I olevassa B osassa tarkoitetuista OIE:n alueellisiin toimikuntiin kuuluvista maista.

113 On kuitenkin todettava, että komissio ei täsmennä päätöksen 2005/862 perusteluissa eikä unionin yleiselle tuomioistuimelle esittämissään kirjelmissä maita, jotka sen mielestä sijaitsivat tuolloin ”riskialueilla”. Komissio toteaa vastineessaan vain hyvin epämääräisesti esittämättä tueksi asiakirjatodisteita ja mainitsematta, milloin kyseiset seikat ovat ilmenneet tai milloin se on niihin perehtynyt, että se oli saanut ennen voimassaolon jatkamispäätöksiä tiedon Djiboutissa, Burkina Fasossa, Nigerissä, Intiassa ja Romaniassa ilmenneistä lintuinfluenssatapauksista. Kantajien esittämästä professori D:n raportista, joka perustuu Maailman terveysjärjestön (WHO) tietoihin, joita komissio ei ole kiistänyt, käy kuitenkin ilmi, että lokakuun 2005 ja vuoden 2005 lopun välisenä aikana H5N1-viruksen uusia tartuntatapauksia oli havaittu kolmansista maista ainoastaan Kuwaitissa ja Ukrainassa. Vaikka komissiolla olisi ollut kyseiset tiedot tuossa vaiheessa käytössään, on kuitenkin ilmeistä, ettei se ole etsinyt ja selittänyt asian kannalta merkityksellisiä empiirisiä ja tieteellisiä syitä, joiden vuoksi se piti perusteltuna jatkaa päätöksen 2005/862 tekoajankohtana keskeytystä, joka koskee tuontia kaikista OIE:n alueellisiin toimikuntiin kuuluvista maista.

114 Kantajien tavoin on todettava, ettei päätös 2005/862 myöskään osoita komission ottaneen huomioon National Emergency Epidemiology Groupin raportin tuloksia (ks. edellä 20 kohta), vaikka raportissa todettiin, että näytteiden vaihtumisen vuoksi Essexin karanteeniasemalla havaitun H5N1-virukseen sairastuneen linnun kotomaaksi oli merkitty luetteloon Surinam, Etelä-Amerikka, vaikka lintu oli tosiasiassa peräisin Taiwanista Aasiasta. Vaikka tämä tieto oli olennainen, jotta direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohdan mukaiset riskialueet voitaisiin määrittää oikein, komissio ei kuitenkaan selittänyt sen enempää päätöksessä 2005/862 kuin asian käsittelyn aikana syitä, joiden vuoksi se katsoi, että Etelä-Amerikasta ja jopa koko Amerikan maanosasta peräisin olevien luonnonvaraisten lintujen tuonnin keskeyttäminen oli edelleen välttämätöntä.

115 Komissio laiminlöi näin ollen ilmeisellä tavalla huolellisuus- ja perusteluvelvollisuutensa sekä päätöksessä 2005/862 että päätöksessä 2005/760. Kun otetaan huomioon tiedot, jotka komissiolla oli tuolloin käytettävissään tai jotka sillä olisi voinut olla käytettävissään, jos se olisi täyttänyt moitteettomasti selvitysvelvollisuutensa ja käyttänyt tältä osin harkintavaltaansa, oli siis ilmeisen suhteetonta jatkaa keskeytystä, joka koskee luonnonvaraisten lintujen tuontia kaikista OIE:n alueellisiin toimikuntiin kuuluvista maista. Kun otetaan huomioon, ettei Etelä-Amerikasta tuotujen lintujen tartunnoista ollut näyttöä ja että H5N1-virusepidemia oli levinnyt ainoastaan Kuwaitiin ja Ukrainaan, komissiolla ei ollut oikeutta jatkaa ilman muita empiirisiä tietoja ja muuta olennaista tieteellistä näyttöä päätöksellä 2005/760 säädettyä keskeytystä, joka koskee luonnonvaraisten lintujen tuontia kaikista OIE:n alueellisiin toimikuntiin kuuluvista maista.

116 On näin ollen katsottava, että myös päätöksessä 2005/862 on loukattu riittävän ilmeisesti huolellisuus- ja suhteellisuusperiaatetta, mikä voi johtaa unionin vastuun syntymiseen.

Päätöksen 2006/79 lainmukaisuus

117 Päätöksen 2006/79 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan muun muassa, että ”komissio ryhtyi useisiin lintuinfluenssaa koskeviin suojatoimenpiteisiin sen jälkeen, kun erittäin patogeenisen H5N1-viruskannan aiheuttama lintuinfluenssa[n] [taudinpurkaus ilmeni] Kaakkois-Aasiassa joulukuussa 2003”. Mainitun päätöksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan lisäksi seuraavaa:

”Koska eräissä Maailman eläintautijärjestön (OIE) jäsenvaltioissa on havaittu uusia lintuinfluenssatapauksia, lemmikkilintujen kuljettamista ja muiden lintujen tuontia tietyiltä riskialueilta koskevien rajoitusten soveltamista olisi jatkettava. Siksi on aiheellista pidentää päätösten 2005/759 – – ja 2005/760 – – soveltamisaikaa.”

118 Tästä on todettava, että lukuun ottamatta mainintaa Kaakkois-Aasiassa joulukuussa 2003 ilmenneestä erittäin patogeenisen H5N1-viruskannan aiheuttamasta lintuinfluenssan taudinpurkauksesta, komissio ei täsmennä näiden ”uusien lintuinfluenssatapausten” maantieteellistä alkuperää päätöksen 2006/79 perusteluissa eikä kirjelmissään. Kantajien esittämästä ja 16.2.2006 päivätystä komission kirjeestä, joka lähetettiin kaiken lisäksi vasta päätöksen 2006/79 tekemisen jälkeen, käy ilmi ainoastaan, että voimassaolon jatkamispäätöstä perustellaan pääasiallisesti H5N1-viruksen ilmenemisellä ja nopealla leviämisellä Turkissa, sekä sillä, että lintuinfluenssan valvontatoimista Turkin naapurivaltioissa oli saatu vain vähän - jos lainkaan - tietoja. Vuosina 2004–2007 laadittuja OIE:n raportteja koskevasta katsauksesta, jonka kantajat ovat esittäneet ja jonka sisältöä komissio ei ole kyseenalaistanut, käy lisäksi ilmi, että kolmansissa maissa – kuten Kiinassa, Kroatiassa, Indonesiassa, Romaniassa, Venäjällä, Thaimaassa, Turkissa, Ukrainassa ja Hongkongissa – on luetteloitu uusia H5N1-virukseen liittyviä tapauksia 30.11.2005–31.1.2006.

119 Vaikka komissio olisikin tehnyt päätöksen 2006/79 edellisessä kohdassa lueteltujen tietojen perusteella – joskaan se ei ole osoittanut, että sillä oli ne käytettävissään tai että se olisi käyttänyt niitä ennen kyseisen voimassaolon jatkamispäätöksen tekemistä – ja vaikka nämä tiedot voisivatkin selittää sen edellä 113 kohdassa tarkoitetun epämääräisen toteamuksen, se ei ole selventänyt päätelmäänsä, jonka mukaan näiden ”uusien tapausten” vuoksi oli perusteltua jatkaa luonnonvaraisten lintujen tuontikieltoa kaikista OIE:n alueellisiin toimikuntiin kuuluvista maista, eikä se ole myöskään esittänyt tämän päätelmän tueksi mitään todisteita. Etelä-Amerikasta ja Oseaniasta peräisin olevien luonnonvaraisten lintujen tuonnin keskeyttämistä ei etenkään voitu perustella pelkästään sillä, että epidemia oli levinnyt Turkissa, kun tämän tueksi ei esitetty muita asian kannalta merkityksellisiä selvityksiä ja todisteita.

120 On näin ollen katsottava, että komissio laiminlöi myös päätöksen 2006/79 tekoajankohtana huolellisuusvelvollisuutensa ja loukkasi suhteellisuusperiaatetta tavalla, joka voi johtaa unionin vastuun syntymiseen.

Päätöksen 2006/405 lainmukaisuus

121 Päätöksen 2006/405 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Lintuinfluenssaviruksen aasialaisen kannan yhteisölle aiheuttama uhka ei ole väistynyt. Taudinpurkauksia on havaittu edelleen luonnonvaraisissa linnuissa yhteisössä sekä luonnonvaraisissa linnuissa ja siipikarjassa useissa kolmansissa maissa, myös Maailman eläintautijärjestön OIE:n jäsenmaissa. Lisäksi virus vaikuttaa muuttuvan yhä endeemisemmäksi tietyissä osissa maailmaa. Tämän vuoksi päätöksissä – – 2005/759 – – [ja] 2005/760 – – säädettyjen suojatoimenpiteiden voimassaoloa olisi jatkettava.”

122 Tästä todettakoon, ettei komissio taaskaan täsmennä päätöksessä 2006/405 tai kirjelmissään, mistä maista on kyse, kun se viittaa erityisen epämääräisesti ”[useisiin kolmansiin maihin], myös Maailman eläintautijärjestön OIE:n jäsenmai[hin]”. Vuosina 2004–2007 laadittuja OEI:n raportteja koskevasta katsauksesta (ks. edellä 118 kohta) käy kuitenkin ilmi, että kolmansissa maissa 31.1–31.5.2006 ilmenneet uudet tapaukset eivät koskeneet Amerikkaa eivätkä Oseaniaa. Vaikka komissiolla olisi ollut nämä tiedot tuolloin käytettävissään – mikä saattaisi selittää sen edellä 113 kohdassa tarkoitetun epämääräisen toteamuksen –, se ei näin ollen ole osoittanut täyttäneensä huolellisuusvelvollisuutensa, noudattaneensa suhteellisuusperiaatetta ja voineensa siis perustellusti jatkaa keskeytystä, joka koskee luonnonvaraisten lintujen tuontia kaikista OIE:n alueellisiin toimikuntiin kuuluvista maista.

123 Näin ollen on katsottava, että lainvastaisuudet, joihin komissio syyllistyi jo päätöksen 2005/760 tekoajankohtana, jatkuivat päätöksen 2006/405 tekoajankohtana.

Päätöksen 2006/522 lainmukaisuus

124 Päätöksen 2006/522 johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa perustellaan luonnonvaraisten lintujen tuonnin keskeytyksen voimassaolon uutta jatkamista mainitsemalla ”eläinten terveyttä koskeva nykytilanne lintuinfluenssan osalta ja – – elintarviketurvallisuusviranomaisen lokakuuksi [kaavailtu lausunto]”.

125 Vuosina 2004–2007 laadittuja OEI:n raportteja koskevasta katsauksesta (ks. edellä 118 kohta) käy ilmi, että päätöksen 2006/522 tekoajankohtana tietyissä osissa maailmaa – kuten Etelä-Amerikassa ja Oseaniassa – ei ollut havaittu yhtään uutta lintuinfluenssatapausta. Pelkästään se, että EFSA oli laatimassa ja antamassa toisen lausunnon, jossa ei ollut tarkoitus määrittää, miten laajalle maantieteelliselle alueelle lintuinfluenssan leviämisriski ulottui muun muassa luonnonvaraisten muuttolintujen reittien perusteella (ks. edellä 90 kohta), ei voinut vapauttaa komissiota sen huolellisuusvelvollisuudesta ja velvollisuudesta perustella, minkä mahdollisten syiden vuoksi oli syytä jatkaa keskeytystä, joka koski luonnonvaraisten lintujen tuontia kaikista OIE:n alueellisiin toimikuntiin kuuluvista maista, eikä myöskään velvollisuudesta noudattaa suhteellisuusperiaatetta.

126 Tekemällä päätöksen 2006/522 komissio syyllistyi näin ollen samoihin lainvastaisuuksiin kuin jo päätöksen 2005/760 tekoajankohtana.

Päätöksen 2007/21 lainmukaisuus

127 Päätöksen 2007/21 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa mainitaan, että EFSA antoi 27.10.2006 toisen lausuntonsa, joka julkaistiin 14.11.2006. Mainitun päätöksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Komissio aloitti lausunnon arvioinnin välittömästi sen antamisen jälkeen päätöksessä 2005/760 – – säädettyjen toimenpiteiden osalta, ja ensimmäinen analyysi ja mahdolliset muutokset toimenpiteisiin on tehty asiantuntijoiden työryhmässä, joka kokoontui elintarvikeketjua ja eläinten terveyttä käsittelevän pysyvän komitean kokouksessa 14 päivänä marraskuuta 2006 ja elintarvikeketjua ja eläinten terveyttä käsittelevän pysyvän komitean kokouksessa 27 päivänä marraskuuta 2006. Kun otetaan huomioon eläinten terveystilanne maailmassa lintuinfluenssan osalta, päätöksessä 2005/760 – – säädettyjä rajoituksia olisi jatkettava lyhyellä siirtymäajalla, jotta jäsenvaltiot, kuten ne ilmoittivat 27 päivänä marraskuuta 2006 pidetyssä kokouksessa, ja komissio, tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, voisivat saattaa arvioinnin loppuun ja valmistella toteutettavat toimenpiteet.”

128 EFSA:n toisen lausunnon laatimiseksi tilatun tieteellisen arvioinnin suppea kohde huomioon ottaen (ks. edellä 90 kohta) on todettava, että lausunnon sisällöstä laadittu komission ensimmäinen arviointi ei voinut oikeuttaa sen tuohon ajankohtaan mennessä tekemiä lainvastaisuuksia, jotka johtivat siihen, että kaikista maailman maista peräisin olevien luonnonvaraisten lintujen tuonti keskeytettiin

kohtuuttomalla tavalla. Komissio ei siis voi väittää, että laatimalla lausunnosta arvion se on täyttänyt huolellisuusvelvollisuutensa ja kantanut vastuunsa sen osoittamisesta, että edellytykset keskeyttää tuonti Amerikasta, Oseaniasta ja kaikista muistakin maista täyttyivät. Komissio ei myöskään antanut päätöksessä 2007/21 eikä asian käsittelyn aikana tietoja, joiden perusteella unionin yleinen tuomioistuin voisi arvioida mainitun päätöksen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen viimeisessä virkkeessä esitetyn erityisen epämääräisen ilmaisun ”eläinten terveystilanne maailmassa” tarkoituksen ja asiaankuuluvuuden.

129 Vaikka otettaisiin huomioon komission todenneen 31.1.2007 päivätyssä kirjeessään eli päätöksen 2007/21 tekemisen jälkeen, että vuodesta 2006 luonnonvaraisilla linnuilla oli ollut merkittävä rooli lintuinfluenssan leviämisessä, mikä oli ollut perusteena jatkaa luonnonvaraisten lintujen tuonnin keskeytystä 1.7.2007 saakka, komissio ei kuitenkaan esittänyt syitä, joiden vuoksi tämän toteamuksen perusteella keskeytystä voitiin edelleen pitää maailmanlaajuisena ja sitä voitiin soveltaa myös alueisiin, joilla lintuinfluenssatapauksia ei ollut havaittu.

130 Näin ollen on katsottava, että tekemällä päätöksen 2007/21 komissio jatkoi huolellisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden riittävän ilmeistä loukkaamista.

Päätöksen 2007/183 lainmukaisuus

131 Päätöksen 2007/183 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa mainitaan EFSA:n toinen lausunto ja neljännessä perustelukappaleessa 1.7.2007 voimaan tulevaksi suunniteltu asetus N:o 318/2007, johon sisältyvät uudet eläinten terveyttä koskevat vaatimukset ovat päätöksen mukaan ”nykyisiä tiukemmat”. Saman päätöksen johdanto-osan viidennessä ja kuudennessa perustelukappaleissa todetaan, että ”kun otetaan huomioon [EFSA:n toinen] lausunto ja eläinten terveystilanne maailmassa lintuinfluenssan osalta, tällaisia lintuja ei pitäisi tuoda yhteisöön ilman tiukkoja tuontivaatimuksia”, joten ”päätöksessä 2005/760 – – säädettyjen suojatoimenpiteiden soveltamista olisi siksi jatkettava 30 päivään kesäkuuta 2007 asti”.

132 Edellisessä kohdassa mainituista perusteluista käy ilmi, että päätöksen 2007/183 tekoajankohtana komissio ei selvästikään ollut lopettanut lainvastaisuuksia, joihin se oli syyllistynyt jo tehdessään päätöksen 2005/760, vaan kaikista maailman maista peräisin olevien lintujen tuonnin keskeytyksen jatkamista perusteltiin yhä erityisen epämääräisesti EFSA:n toisella lausunnolla, ”eläinten terveystilan[teella] maailmassa” sekä sillä, että asetus N:o 318/2007, jossa eläinten terveydelle väitettiin asetettavan tiukemmat vaatimukset, tulisi pian voimaan. Komissio ei ole kuitenkaan osoittanut, oikeuttiko erityisesti EFSA:n toinen lausunto sen pitämään voimassa tuonnin – ainakin maantieteellisessä mielessä – täydellisen keskeyttämisen, ja missä määrin se tähän oikeutti.

133 Riippumatta siitä, onko asetus N:o 318/2007 lainmukainen, on siis katsottava, että tekemällä päätöksen 2007/21 komissio jatkoi edellä todettua riittävän ilmeistä huolellisuus- ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista.

c) Asetuksen N:o 318/2007 lainmukaisuus

Asetuksen N:o 318/2007 vastaisten väitteiden ulottuvuus

134 Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisessä ja toisessa osassa kantajat väittävät ensinnäkin lähinnä, että asetuksella N:o 318/2007 ei ole oikeusperustaa eikä se voi perustua EFSA:n toiseen lausuntoon; toissijaisesti esittämänsä toisen kanneperusteen ensimmäisessä ja toisessa osassa ne väittävät lisäksi, että kyseinen asetus on annettu suhteellisuusperiaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaisesti, koska luonnonvaraisten lintujen tuontikielto ei ole asianmukainen keino estää lintuinfluenssaa leviämästä ja koska toteutetut toimenpiteet asettavat luonnonvaraiset linnut muita lintulajeja huonompaan asemaan, ja että kyseisellä asetuksella on loukattu myös omistusoikeutta ja

oikeutta elinkeinovapauteen, sellaisina kuin ne on tunnustettu Nizzassa 7.12.2000 julistetussa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (EYVL C 364, s. 1); vielä edelliseenkin nähden toissijaisesti esittämässään kolmannessa kanneperusteessa kantajat väittävät, että asetuksen antaminen asettaa unionin laillisesta säädöksestä johtuvaan vastuuseen.

135 Aluksi on tutkittava ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa.

Asetuksen N:o 318/2007 oikeusperustan riittävyys

136 Kantajat väittävät lähinnä, että asetuksella N:o 318/2007 ei ole oikeusperustaa.

137 Komissio kiistää tämän väitteen ja hylkää sen lähinnä tehottomana. Se katsoo, että EY 33 artiklan mukaisesti yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on nimittäin lisätä maatalouden tuottavuutta, vakauttaa markkinat ja varmistaa tarvikkeiden saatavuus, ja kyseiset tavoitteet voidaan saavuttaa vain, jos maataloustoimien kohteena olevia eläimiä suojellaan tartuntataudeilta, mikä käy selvästi ilmi direktiivien 91/496 ja 92/65 johdanto-osista. Komissio viittaa lisäksi direktiivin 92/65 17 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 3 kohdan a ja c alakohdan säännöksiin ja katsoo, että kyseinen direktiivi ja direktiivi 91/496 oikeuttivat sen antamaan asetuksen N:o 318/2007.

138 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että kun asetuksen N:o 318/2007 5 artiklan a kohdassa sallitaan ainoastaan vankeudessa kasvatettujen lintujen tuonti (ks. edellä 50 kohta), siinä kielletään epäsuorasti kokonaan luonnossa pyydystettyjen luonnonvaraisten lintujen tuonti; tämän seikan vahvistavat sekä mainitun asetuksen johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale että se, että saman asetuksen 19 artiklan nojalla kumotaan päätös 2000/666, jossa oli alun perin sallittu lintujen tuonti OIE:n jäsenmaista unioniin (ks. edellä 45 ja 46 kohta). Unionin yleinen tuomioistuin huomauttaa tästä, että komissio vahvistaa kirjelmissään poistaneensa mahdollisuuden käyttää karanteenimekanismia kaikkien luonnossa pyydystettyjen luonnonvaraisten lintujen osalta riippumatta siitä, ovatko ne muuttolintuja vai eivät.

139 On näin ollen tutkittava, onko asetuksen N:o 318/2007 oikeusperusta riittävä siltä osin kuin kyseisessä asetuksessa asetetaan luonnossa pyydystettyjen luonnonvaraisten lintujen täydellinen ja erittelemätön tuontikielto.

140 Ensinnäkin on muistutettava, että järjestely eläinten terveyttä koskevista vaatimuksista, joita sovelletaan eläinten kauppaan unionin sisällä ja niiden tuonnissa unioniin, vahvistetaan muun muassa direktiivissä 92/65 ja erityisesti sen 17 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja 3 kohdassa sekä 18 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä ja neljännessä luetelmakohdassa, joihin asetus N:o 318/2007 perustuu (ks. edellä 45 kohta); järjestely perustuu periaatteeseen, jonka mukaan kaikki eläinten tuonti kolmansista maista on pääsääntöisesti kielletty eläinten terveyttä koskeviin vaatimuksiin ja ennaltaehkäisyyn liittyvistä syistä, ja se on sallittu vain nimenomaisella luvalla, joka annetaan sen jälkeen, kun pakolliset muodollisuudet ja tarkastukset on hoidettu.

141 Vahvistamalla unionin oikeudessa eläinten markkinoille saattamista ohjaavat eläinten terveyttä koskevat yhdenmukaiset säännöt, kuten direktiivin 92/65 johdanto-osan toisessa ja neljännessä perustelukappaleessa todetaan, pyritään paitsi vapauttamaan eläinten ja eläinperäisten tuotteiden kauppa sisämarkkinoilla, kuten todetaan mainitun direktiivin johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa ja II luvussa, jonka otsikko on ”Kauppaa koskevat säännökset”, myös asettamaan edellytykset, joita sovelletaan kolmansista maista peräisin olevien eläinten tuonnissa unioniin, kuten säädetään saman direktiivin III luvussa, jonka otsikko on ”[Unioniin] tuontiin sovellettavat säännökset”. Ennakkoluvan periaatteen mukaisesti päätöksessä 2000/666 (ks. edellä 7 kohta), joka perustui samoihin direktiivin 92/65 säännöksiin kuin asetus N:o 318/2007, sallittiin lintujen tuonti unioniin päätöksen liitteen D sanamuodon mukaan ainoastaan OIE:n luettelossa olevista jäsenmaista,

jotka – kuten päätöksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todettiin – takaavat täyttävänsä ”sen kansainväliseen kauppaan liittyvät eläinlääkinnän etiikkaa ja eläinlääkärintodistuksia koskevat yleiset vaatimukset”.

142 Kolmansista maista peräisin olevaan kaikkeen tuontiin sovellettava ennakkoluvan periaate ilmaistaan lisäksi nimenomaisesti unioniin tuontiin sovellettavissa säännöksissä, sellaisina kuin ne esitetään direktiivin 92/65 III luvussa ja erityisesti sen 17 artiklan 2 kohdassa, jossa säädetään muun muassa seuraavaa:

”[Unioniin] saa tuoda vain sellaisia eläimiä – –, jotka täyttävät seuraavat vaatimukset:

a) – – niiden on oltava lähtöisin kolmannesta maasta, joka sisältyy 3 kohdan a alakohdan mukaisesti laadittavaan luetteloon,

b) – – niiden mukana on oltava – – terveystodistus.”

143 Näin ollen tuonti unioniin voi tapahtua vain sillä edellytyksellä, että siinä noudatetaan edellä 141 ja 142 kohdassa mainittuja vaatimuksia, kuten vaatimusta siitä, että eläin on peräisin kolmannesta maasta, joka on luettelossa, joka komission on laadittava noudattaen niin sanottua komiteamenettelyä, josta säädetään direktiivin 92/65 26 artiklassa, luettuna yhdessä direktiivin 89/662 17 artiklan kanssa; tämän asian aikana sovellettavassa 17 artiklan versiossa säädettiin, että sovelletaan menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY (EYVL L 184, s. 23) 5 artiklaa, joka koskee sääntelymenettelyä. Direktiivin 92/65 17 artiklan 2 kohdan perusteella komissiolla on siis toimivalta sulkea pois tai poistaa kyseisestä luettelosta tietyt kolmannet maat, jolloin kaikki eläinten tuonti kyseisistä maista kielletään automaattisesti.

144 Direktiivin 92/65 17 artiklan 3 kohdan c alakohdasta käy niin ikään ilmi, että komissiolla on oikeus myös asettaa ”erityiset eläinten terveyttä koskevat vaatimukset, erityisesti ne, joiden on tarkoitus suojata [unionia] tietyiltä eksoottisilta taudeilta”, kuten lintuinfluenssalta. Saman direktiivin 17 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan nojalla ”3 kohdassa tarkoitettuun luetteloon voidaan merkitä vain kolmannet maat tai niiden osat, joista tuonti ei ole kielletty – – liitteessä A mainitun taudin tai muun eksoottisen taudin vuoksi”.

145 Direktiivin 92/65 18 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä ja neljännessä luetelmakohdassa säädetään niin ikään, että ”jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että tässä direktiivissä tarkoitettuja eläimiä – – tuodaan [unioniin] vain”, jos niistä esitetään eläinlajeittain virkaeläinlääkärin antama todistus ja, jos kyseessä ovat 5–10 artiklassa tarkoitetut eläimet, niitä – eli lintuja – on ennen tuontia pidetty karanteenissa, jota koskevat yksityiskohtaiset säännöt vahvistetaan saman direktiivin 26 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Tästä on täsmennettävä, että direktiivin 92/65 7 artiklan A kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on huolehdittava, että muilla kuin direktiivissä 90/539/ETY tarkoitetuilla linnuilla [eli siipikarjalla ja siitosmunilla] käydään kauppaa vain, jos ne täyttävät” tietyt vaihtoehtoiset vaatimukset eli jos ne ovat esimerkiksi lähtöisin tilalta, jossa ei ole lähettämistä edeltävien 30 päivän aikana esiintynyt lintuinfluenssaa, tai vyöhykkeeltä, joka ei ole rajoitusten alainen Newcastlen taudin torjuntatoimenpiteiden takia, tai jos niitä on pidetty karanteenissa tilalla, jolle ne on viety unionin alueelle tuonnin jälkeen.

146 Edellä esitettyjen säännösten ja pohdintojen perusteella voidaan katsoa, että komissiolla on direktiivin 92/65 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa tarkoitettu laaja harkintavalta ”vahvistaa eläinten terveyttä koskevat säännöt – – eläinten – – markkinoille saattamisessa”, ja tähän harkintavaltaan sisältyy ehdottomasti mahdollisuus kieltää tuomasta unioniin tiettyjä eläinlajeja tietyistä maista, jotka eivät täytä edellä mainittuja tuontiedellytyksiä.

147 Todettakoon vielä, että vaikka direktiivi 92/65 perustuu yksinomaan yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevaan EY 37 artiklaan, sen on katsottava liittyvän myös terveyden ja ympäristön suojelua koskevan unionin politiikan toteuttamiseen EY 152 ja EY 174 artiklan nojalla, ja näin ollen sitä on tulkittava myös ennalta varautumisen periaatteen kannalta (ks. edellä 78–80 kohta). Direktiivin 92/65 17 artiklan 3 kohdan c alakohdassa mainitaan komission toimivalta laatia ”erityiset eläinten terveyttä koskevat vaatimukset”, – – joiden on tarkoitus [erityisesti] suojata [unionia] tietyiltä eksoottisilta taudeilta”, ja tämän säännöksen avulla saavutetaan ennalta varautumisen periaatteeseen kuuluva suojelutavoite ja ennaltaehkäisyn tavoite. Kun otetaan huomioon, että komissiolla on ennalta varautumisen periaatteen soveltamiseksi laaja harkintavalta tässä yhteydessä (ks. edellä 82 kohta), etenkään direktiivin 92/65 17 artiklan 3 kohdan c alakohdan säännöksiä ei voida tulkita suppeasti. Kyseisten säännösten onkin katsottava antavan komissiolle toimivallan kieltää eläinten terveyttä koskevana toimenpiteenä tiettyjen eläinten tuonti tietyistä kolmansista maista silloin, kun tällaiset eläimet aiheuttavat riskin ihmisten ja eläinten terveydelle edellä 78 ja 80 mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

148 Näin ollen on hylättävä väite, jonka mukaan asetuksen N:o 318/2007 antamiseksi ja kolmansista maista peräisin olevien luonnonvaraisten lintujen tuonnin täydelliseksi kieltämiseksi ei ollut riittävää oikeusperustaa.

Väite suhteellisuusperiaatteen ilmeisestä loukkaamisesta

149 Kantajien mukaan asetuksella N:o 318/2007 loukataan suhteellisuusperiaatetta sen vuoksi, että siinä kielletään kaikkien luonnonvaraisten lintujen tuonti, vaikka lintuinfluenssaa levittävät niiden mukaan ainoastaan luonnonvaraiset muuttolinnut. Kantajat väittävät kyseistä periaatetta loukatun myös siksi, että komissio salli kaikkein vaarallisimpaan ryhmään kuuluvien lintujen tuonnin, kun se antoi tuoda unioniin vankeudessa kasvatettuja lintuja mutta ei luonnonvaraisia lintuja. Täsmennettäköön kuitenkin, etteivät kantajat väitä kolmannen kanneperusteen yhteydessä – toisin kuin päätöstä 2005/760 ja sen voimassaolon jatkamispäätöksiä koskevissa väitteissään –, että kun komissio antoi asetuksen N:o 318/2007, se loukkasi suhteellisuusperiaatetta nimenomaan luonnonvaraisten lintujen tuontikiellon maantieteellisen laajuuden vuoksi.

150 Kantajien näkemyksestä, jonka mukaan asetuksella N:o 318/2007 loukataan suhteellisuusperiaatetta sen vuoksi, että komissio kielsi kaikkien luonnonvaraisten lintujen tuonnin, vaikka lintuinfluenssaa levittävät ainoastaan luonnonvaraiset muuttolinnut, on ensinnäkin todettava, että mainitun asetuksen johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa komissio perusteli kyseisten toimenpiteiden toteuttamista kaikkien luonnonvaraisten lintujen osalta seuraavasti:

”Toinen elintarviketurvallisuusviranomaisen suositus liittyy luonnossa pyydystettyjen lintujen tuontiin. Tieteellisessä lausunnossa määritetään sellaisten lintujen aiheuttama riski, jotka ovat voineet saada tartunnan sen levittyä horisontaalisesti muista tartunnan saaneista luonnonvaraisista linnuista ja saastuneesta ympäristöstä tai tartunnan saaneesta siipikarjasta. Kun otetaan huomioon luonnonvaraisten muuttolintujen rooli lintuinfluenssan leviämisessä Aasiasta Eurooppaan vuosina 2005 ja 2006, on aiheellista rajata muiden kuin siipikarjaan kuuluvien lintujen tuonti ainoastaan vankeudessa kasvatettuihin lintuihin.”

151 EFSA:n toisessa lausunnossa, johon komissio tässä yhteydessä nojautuu, todetaan lisäksi, että suurin osa muista kuin siipikarjaan kuuluvista luonnonvaraisista tuontilinnuista ei saa tartuntaa OIE:n luettelossa mainituista tartunnanaiheuttajista tai kanna niitä. EFSA täsmentää lausunnossaan kuitenkin, että lintuinfluenssa on huomattava tartunnanaiheuttaja, koska se voi tarttua eläimiin tai kehittyä zoonoosiksi. EFSA toteaa lausunnossaan lisäksi, että luonnonvaraiset linnut voivat saada tartunnan sen levittyä horisontaalisesti muista tartunnan saaneista luonnonvaraisista linnuista ja saastuneesta ympäristöstä tai tartunnan saaneesta siipikarjasta.

152 Asianosaiset ovat käsiteltävässä asiassa yksimielisiä siitä, että luonnonvaraiset muuttolinnut levittävät lintuinfluenssaa. Tämä arvio vahvistetaan terveys- ja kuluttaja-asioista vastaavaan komission pääosastoon kuuluvan eläinten terveyttä ja hyvinvointia käsittelevän tiedekomitean 27.6.2000 antamassa lausunnossa (jäljempänä tiedekomitean lausunto) ja EFSA:n toisessa lausunnossa, jossa todetaan, että kroonisen tartunnan saaneet linnut ja varsinkin sorsalinnut voivat erittää lintuinfluenssavirusta 30 päivän karanteenia pidemmän ajan.

153 Todettakoon kuitenkin, että kaikki kolmansista maista tuodut luonnonvaraiset linnut eivät ole muuttolintuja. Kuten EFSA toteaa toisessa lausunnossaan, 95 prosenttia kaikista tuoduista linnuista kuuluu varpus-, papukaija- ja kanalintuihin, joista vain harvat ovat muuttolintuja. Pelkästään tämän perusteella ei siis voida asettaa kaikkia luonnonvaraisia lintuja tuontikieltoon.

154 Komissio vetoaa asetuksessa N:o 318/2007 kuitenkin myös siihen, että tauti voi levitä horisontaalisesti muista tartunnan saaneista luonnonvaraisista linnuista ja saastuneesta ympäristöstä tai tartunnan saaneesta siipikarjasta.

155 Tästä on huomautettava, että muuttolinnut voivat tartuttaa tai olla tartuttamatta luonnonvaraisia lintuja sekä kolmansissa maissa että unionissa.

156 Todettakoon myös EFSA:n täsmentäneen toisessa lausunnossaan, että pyydystettyjen lintujen tuonnin aiheuttamat tartunnat kotieläiminä pidetyssä siipikarjassa ovat harvinaisia ja että näyttöä tällaisista tartunnoista on vain vähän. EFSA totesi myös, että suurempina määrinä tuoduilla linnuilla, kuten varpus- ja papukaijalinnuilla, ei ole merkittävää roolia lintuinfluenssan epidemiologiassa. EFSA kuitenkin katsoi, että tarvetta jatkaa pyydystettyjen luonnonvaraisten lintujen tuontia on arvioitava huolellisesti, kun otetaan huomioon riskit huomattavien tartunnanaiheuttajien kulkeutumisesta unioniin.

157 Näiden riskien vuoksi on arvioitava, oliko komissiolla nyt käsiteltävässä asiassa aihetta katsoa - terveydensuojelutavoite huomioon ottaen -, että kaikkien luonnonvaraisten lintujen tuonti oli tarpeellista ja asianmukaista kieltää, vai olisiko sen pitänyt turvautua lievempään toimenpiteeseen (ks. edellä 98 kohta).

158 Mahdollisuudesta asettaa luonnonvaraiset linnut karanteeniin on huomautettava, että EFSA toki totesi toisessa lausunnossaan, että todennäköisyys siitä, että karanteenista päästetään vapauteen lintuja, jotka ovat saaneet subkliinisen tartunnan karanteenissa, on pieni. Se myönsi kuitenkin riskin siitä, että lintuja oli päästetty vapauteen, vaikka ne olivat saaneet tartunnan. DEFRA:n raportista käy lisäksi ilmi, että koska luonnonvaraisten lintujen terveyshistoriasta ei ole tietoja, kun ne pyydystetään vähän ennen vientiä, myöskään niiden terveydentila ei ole tiedossa.

159 Tämä riski ja epätietoisuus pyydystettyjen luonnonvaraisten lintujen terveydentilasta huomioon ottaen on katsottava, että antaessaan asetuksen N:o 318/2007 komissio ei toteuttanut kyseisten lintujen osalta ilmeisen suhteettomia toimenpiteitä eikä ylittänyt selvästi ennalta varautumisen periaatteeseen perustuvan laajan harkintavaltansa rajoja, kun se ei ole käyttänyt mahdollisuutta asettaa luonnonvaraisia lintuja karanteeniin tuontikieltoon nähden lievempänä toimenpiteenä.

160 Kantajien mielestä komissio loukkasi suhteellisuusperiaatetta myös, kun se salli vankeudessa kasvatettujen lintujen eli kaikkein vaarallisimpaan ryhmään kuuluvien lintujen tuonnin mutta ei luonnonvaraisten lintujen tuontia. Ne esittävät tämän väitteen tueksi professori D:n raportin (ks. edellä 113 kohta) sekä sen seikan, että vankeudessa kasvatetut linnut ovat luonnostaan lähellä toisiaan ja paljon useammin kosketuksissa ihmiseen.

161 Tästä on muistutettava, että tiedekomitean lausunnon mukaan on olemassa epäsuoria joskin ylivoimaisia todisteita siitä, että kotieläiminä pidetyt linnut ovat saaneet tartunnan vapaana elävien eläinten välityksellä. Kantajat ovat siis väärässä väittäessään, että vankeudessa kasvatetut linnut ovat kaikkein vaarallisin linturyhmä viruksen leviämisessä.

162 Korostettakoon lisäksi, että luonnonvaraiset linnut eroavat vankeudessa kasvatetuista linnuista, kun on kyse tarpeesta toteuttaa riskien ennaltaehkäisytoimenpiteitä. Vankeudessa kasvatettujen lintujen terveydentilaa voidaan nimittäin valvoa tiukasti niiden syntymästä lähtien. Valvonnassa voidaan jopa päätyä kasvattamaan mainitut linnut suljetussa ympäristössä. Tiedekomitean lausunnossa todetaan lisäksi, että tietyt siipikarjatilat on eristetty, jotta niihin ei pääsisi luonnonvaraisia lintuja, ja tämä on yhden lausunnossa mainitun tutkijan mukaan auttanut vähentämään lintuinfluenssatapauksia tällaisilla tiloilla. Luonnonvaraisten lintujen terveyttä ei tietenkään voida suojella vastaavanlaisin toimenpitein.

163 Kantajat eivät siis voi väittää, että komissio on toteuttanut ilmeisen suhteettoman toimenpiteen, kun se on tehnyt eron luonnonvaraisten lintujen ja vankeudessa kasvatettujen lintujen välillä.

164 Edellä esitetyn perusteella on hylättävä väite siitä, että asetus N:o 318/2007 antamalla on loukattu riittävän ilmeisesti suhteellisuusperiaatetta.

165 Tässä on syytä täsmentää, että asetuksen N:o 318/2007 lainmukaisuutta koskevan kolmannen kanneperusteen yhteydessä unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi ei ole saatettu kysymystä siitä, onko komissio loukannut suhteellisuusperiaatetta luonnonvaraisten lintujen tuontikielloin maantieteellisen ulottuvuuden vuoksi (ks. kuitenkin edellä 72, 108 ja 109 kohta päätöksen 2005/760 ja sen voimassaolon jatkamispäätösten lainmukaisuutta koskevasta ensimmäisestä ja toisesta kanneperusteesta), eikä tällainen väite käy myöskään ilmi johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi kantajien kirjelmistä (ks. vastaavasti asia T-56/92, Koelman v. komissio, määräys 29.11.1993, Kok., s. II-1267, 21 kohta). Unionin yleisen tuomioistuimen ei pidä lausua tästä kysymyksestä, jottei tuomiossa ylitettäisi sitä, mitä kantaja on vaatinut (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat T-90/07 P ja T-99/07 P, Belgia ja komissio v. Genette, tuomio 18.12.2008, Kok., s. II-3859, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Väite yhdenvertaisen kohtelun periaatteen riittävän ilmeisestä loukkaamisesta

166 Kantajat katsovat, että asetuksen N:o 318/2007 säännökset ovat yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaisia, koska siipikarjaan, kilpakyyhkyihin, lemmikkieläimiin sekä eläintarhoihin, sirkuksiin, huvipuistoihin tai tutkimuksiin tarkoitettuihin lintuihin sovellettavat eläinten terveyttä koskevat vaatimukset ovat huomattavasti lievemmät kuin luonnonvaraisiin lintuihin sovellettavat vaatimukset. Lisäksi kantajat katsovat lähinnä, että mainittua periaatetta on loukattu myös, koska asetuksessa N:o 318/2007 sallitaan vankeudessa kasvatettujen lintujen tuonti, vaikka ne ovat lintuinfluenssaviruksen leviämisen kannalta vaarallisempia kuin luonnonvaraiset linnut.

167 Tästä on syytä muistuttaa, että yhdenvertaisen kohtelun periaate – sellaisena kuin se vahvistetaan perusoikeuskirjassa – on esteenä sille, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia kohdellaan eri tavalla tai että erilaisia tapauksia kohdellaan samalla tavalla, ellei tällainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua (ks. vastaavasti edellä 64 kohdassa mainittu asia Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., tuomion 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia T-334/07, Denka International v. komissio, tuomio 19.11.2009, Kok., s. II-4205, 169 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

168 Näin ollen on arvioitava, olivatko eri ryhmiin kuuluvien lintujen tilanteet rinnastettavissa toisiinsa, kuten kantajat väittävät.

169 Tietyn tapauksen rinnastettavuutta toiseen tapaukseen on arvioitava sen asiayhteyden kannalta, jossa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta väitetään loukatun. Oikeuskäytännössä on nimittäin katsottu, että eri tapauksille ominaiset seikat ja siis tapauksien rinnastettavuus on muun muassa määritettävä ja niitä on arvioitava yhteisön sen toimen kohteen ja päämäärän valossa, jolla kyseinen erottelu otetaan käyttöön. On myös otettava huomioon sen alan periaatteet ja tavoitteet, johon kyseinen toimi kuuluu (ks. vastaavasti ja analogisesti edellä 64 kohdassa mainittu asia Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., tuomion 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

170 Kuten edellä 150 kohdassa todettiin, asetuksen N:o 318/2007 johdanto-osan yhdeksännestä perustelukappaleesta käy ilmi, että luonnonvaraisten lintujen tuontikielto unioniin perusteltiin kyseisten lintujen aiheuttamalla tartuntariskillä.

171 On näin ollen arvioitava, eroavatko luonnonvaraiset linnut riskien ennaltaehkäisyn kannalta siipikarjasta, kilpakyyhkyistä, lemmikkieläimistä sekä eläintarhoihin, sirkuksiin, huvipuistoihin tai tutkimuksiin tarkoitetuista linnuista.

172 Tässä on ensinnäkin korostettava, että komissiolla oli lähtökohtaisesti mahdollisuus olla sallimatta sitä, että unioniin tuodaan luonnonvaraisia lintuja omana ryhmänään, kun otetaan huomioon ne tiedot, jotka sillä oli käytettävissään asetuksen N:o 318/2007 antamisajankohtana (ks. edellä 150-157, 161 ja 162 kohta). Pelkästään se, että luonnonvaraisten lintujen aiheuttamaa riskiä vastaava riski voi olla tarvittaessa perusteena sille, että myös muita linturyhmiä suljetaan saman asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, ei ole itsessään seikka, joka voi olla syynä luonnonvaraisten lintujen epäyhdenvertaiseen kohteluun, koska yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, jonka noudattaminen on sovitettava yhteen laillisuusperiaatteen noudattamisen kanssa, mukaan kukaan ei voi vedota omaksi edukseen toisen hyväksi tehtyyn lainvastaisuuteen (ks. vastaavasti asia T-120/04, Peróxidos Orgánicos v. komissio, tuomio 16.11.2006, Kok., s. II-4441, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

173 Luonnonvaraisten lintujen ja siipikarjan välisestä erosta todettakoon ensinnäkin, että EFSA:n toisen lausunnon mukaan infektio- ja tartuntatautien yleisyydestä luonnonvaraisilla linnuilla, jotka elävät ennen pyydystämistä luonnollisessa ympäristössään, on vain vähän tietoa verrattuna siipikarjaan. Tämä ero infektio- ja tartuntatautien yleisyyteen liittyvän riskin tuntemuksessa tarkoittaa, että siipikarjan tilanne ei ole riskinarvioinnin kannalta verrattavissa luonnonvaraisten lintujen tilanteeseen.

174 Luonnonvaraisten lintujen ja kilpakyyhkyjen välisestä erosta todettakoon, että asetuksen N:o 318/2007 2 artiklan f alakohdassa suljetaan mainitun asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle ”kilpakyyhkyt, jotka tuodaan [unionin] alueelle naapurissa sijaitsevasta kolmannesta maasta, jossa niitä tavallisesti pidetään, ja sitten lasketaan välittömästi vapaiksi olettaen, että ne lentävät takaisin kyseiseen kolmanteen maahan”.

175 Tässä on syytä huomauttaa, että EFSA totesi ensimmäisessä lausunnossa kokeellisten tutkimusten osoittaneen, että lintuinfluenssavirus on erittäin vaikea tartuttaa kyyhkyyn, mutta on olemassa riittävästi näyttöä, jonka perusteella ei voida sulkea pois mahdollisuutta siitä, että kyyhkyset muodostavat riskin lintuinfluenssaviruksen kulkeutumiselle. EFSA totesi samassa lausunnossa, että kyyhkysillä ei vaikuta olevan merkittävää roolia lintuinfluenssan epidemiologiassa.

176 Käsiteltävässä asiassa on kuitenkin todettava, etteivät kantajat esitä mitään kokeellista tutkimusnäyttöä siitä, että taudin tarttuminen luonnonvaraisiin lintuihin voi olla erittäin vaikeaa, kuten kyyhkysten tapauksessa. Se, että lintuinfluenssavirus tarttuu erittäin vaikeasti kyyhkysiin, erottaa nämä linnut luonnonvaraisista linnuista, kun ajatellaan kantajien esittämää riskien ennaltaehkäisytavoitetta. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskeva väite on näin ollen tältä osin hylättävä.

177 Vaikka myönnettäisiinkin, etteivät luonnonvaraiset linnut aiheuta suurempaa riskiä kuin kyyhkyt – koska EFSA:n mukaan kaikkein eniten tuoduilla linnuilla ei ole merkittävää roolia lintuinfluenssan epidemiologiassa –, on todettava, että tähän perustuva mahdollinen epäyhdenvertainen kohtelu johtuu

yksinomaan sitä, että kilpakyyhkyt suljetaan asetuksen N:o 318/2007 2 artiklan f alakohdan mukaan mainitun asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Vaikka tämä poissulkeminen olisi kyseessä olevissa säännöksissä mainituista syistä lainvastaista, tällaista lainvastaisuutta ei voida pitää luonnonvaraisiin lintuihin kohdistuvana yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkauksena tai sen riittävän ilmeisenä loukkauksena, jonka perusteella kantajat olisivat oikeutettuja korvauksiin (ks. edellä 172 kohta).

178 Luonnonvaraisten lintujen ja lemmikkilintujen välisestä erosta komissio toteaa perustellusti, että lemmikkilinnut elävät omistajansa lähellä. Tämä läheisyys ei sulje kuitenkaan pois mahdollisuutta lintuinfluenssaviruksen tarttumisesta niihin. Komissio ei perustele väitettään siitä, että lemmikkilinnut elävät yleensä suljetuissa rakennuksissa, ja voidaankin katsoa – kuten kantajat väittävät –, että joissakin maissa lemmikkilinnut elävät ulkona. Komissio sitä paitsi myönsi riskin lintuinfluenssan tarttumisesta myös lemmikkilintuihin, koska se toteutti kyseisiä lintuja koskevia erityisiä suojatoimenpiteitä sen jälkeen, kun Essexin karanteeniasemalla oli havaittu yksi HPAI-virustapaus karanteeniin asetetuista tuontilinnuista (ks. edellä 92 kohta).

179 Lemmikkilinnut eroavat kuitenkin luonnonvaraisista linnuista juuri siksi, että ne ovat lemmikkilintuja ja saavat näin ollen yleensä erityistä huomiota omistajaltaan, mikä tarkoittaa, että niiden terveyttä valvotaan tarkemmin.

180 Lemmikkilintujen omistajien harjoittaman tarkemman valvonnan perusteella komissio ei kuitenkaan voi katsoa, että kyseiset linnut aiheuttavat pienemmän riskin kuin luonnonvaraiset linnut. EFSA:n toisesta lausunnosta käy nimittäin ilmi, että monilla tuontilinnuilla kliiniset oireet eivät ole luotettava indikaattori lintuinfluenssaviruksen tarttumisesta. Komissio ei ole myöskään esittänyt yhtään väitettä, jonka perusteella voitaisiin sulkea pois mahdollisuus siitä, että lemmikkilinnut ovat myös saaneet subkliinisen tartunnan (ks. edellä 158 kohta).

181 Tähän perustuva epäyhdenvertainen kohtelu johtuu kuitenkin yksinomaan direktiivin 92/65 1 artiklan kolmannessa alakohdassa tarkoitetusta lemmikkilintuihin sovellettavasta erityisjärjestelystä eikä se vaikuta asetuksen N:o 318/2007 lainmukaisuuteen siltä osin kuin siinä ei sallita luonnonvaraisten lintujen tuontia. Sitä ei siis voida pitää riittävän ilmeisenä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkauksena, jonka perusteella kantajat voivat saada korvauksia (ks. edellä 172 kohta).

182 Yhtäältä luonnonvaraisten lintujen ja toisaalta eläintarhoihin, sirkuksiin, huvipuistoihin tai tutkimuksiin tarkoitettujen lintujen välisestä erosta komissio vetoaa siihen, että viimeksi mainituilla käytävä kauppa on yksilöllisempää. Se vetoaa lisäksi direktiivin 92/65 13 artiklaan sekä saman direktiivin liitteeseen C, jossa määritellään edellytykset, jotka yhteisön, laitoksen tai keskuksen on täytettävä tullakseen virallisesti hyväksytyksi.

183 Tästä on todettava, että komission esittämät syyt eivät auta ymmärtämään, mistä syystä luonnonvaraisten lintujen tuonti on kiellettävä kokonaan lintuinfluenssan aiheuttaman riskin perusteella, kun taas eläintarhoihin, sirkuksiin, huvipuistoihin tai tutkimuksiin tarkoitettujen lintujen tuonti sallitaan, kunhan siinä noudatetaan tiettyjä eläinten terveyttä koskevia sääntöjä. Komission epämääräinen väite tällaisten lintujen kaupan yksilöllisemmästä luonteesta ei varsinkaan auta ymmärtämään, millä tavoin tämä yksilöllisyys vähentäisi kyseessä olevaa riskiä. Komissio ei myöskään selitä, millä perusteella se katsoo, että eläintarhoihin, sirkuksiin, huvipuistoihin tai tutkimuksiin tarkoitetut linnut ovat aina välttämättä lähtöisin direktiivin 92/65 13 artiklassa tarkoitetuista virallisesti hyväksytyistä yhteisöistä, laitoksista tai keskuksista, eikä mistä syystä luonnonvaraisten lintujen tuonnin edellytykseksi ei voitaisi asettaa tiettyjen eläinten terveyttä koskevien toimenpiteiden toteuttamista. Minkään seikan perusteella ei voida myöskään sulkea pois mahdollisuutta siitä, että eläintarhoihin, sirkuksiin, huvipuistoihin tai tutkimuksiin tarkoitetut linnut saavat subkliinisen tartunnan.

184 Tähän perustuva mahdollinen epäyhdenvertainen kohtelu johtuu yksinomaan sitä, että eläintarhoihin, sirkuksiin, huvipuistoihin tai tutkimuksiin tarkoitetut linnut suljetaan asetuksen N:o 318/2007 2 artiklan d alakohdan mukaan mainitun asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Vaikka

kyseisten lintujen sulkeminen kyseisen asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle olisi itsessään lainvastaista edellä esitetyistä syistä, tällaista lainvastaisuutta ei voida pitää luonnonvaraisiin lintuihin kohdistuvana yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkauksena eikä etenkään sen riittävän ilmeisenä loukkauksena, jonka perusteella kantajat voivat saada korvauksia (ks. edellä 172 kohta).

185 Luonnonvaraisten lintujen ja vankeudessa kasvatettujen lintujen välisestä erosta on syytä muistuttaa, että edellä 160–163 kohdassa esitetyistä syistä riskin ja mahdollisen riskin ennaltaehkäisytoimenpiteiden kannalta luonnonvaraiset linnut ja vankeudessa kasvatetut linnut eroavat objektiivisesti toisistaan. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskeva väite onkin sen vuoksi hylättävä siltä osin kuin se perustuu tähän eroon.

Väite omistusoikeuden ja elinkeinovapautta koskevan oikeuden riittävän ilmeisestä loukkaamisesta

186 Kantajat väittävät, että asetuksella N:o 318/2007 säädetty luonnonvaraisten lintujen tuontikielto vie merkityksen ja sisällön perusoikeuskirjan 16 artiklassa vahvistetulta elinkeinovapaudelta ja sen 17 artiklassa vahvistetulta omistusoikeudelta.

187 Komissio kiistää kantajien väitteet.

188 Tässä yhteydessä on muistutettava, että elinkeinovapaus ja omistusoikeus ovat perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklassa vahvistettuja perusoikeuksia. Nämä oikeudet eivät ole kuitenkaan ehdottomia, vaan niitä on tarkasteltava ottamalla huomioon niiden yhteiskunnallinen tehtävä. Näin ollen omistusoikeuden ja elinkeinovapauden käyttämistä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiassa palvelevat yleisen edun mukaisia unionin tavoitteita eikä niillä puututa näihin periaatteisiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (ks. vastaavasti edellä 61 kohdassa mainittu asia Arcelor v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 153 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

189 Todettakoon, että kantajat eivät nyt käsiteltävässä asiassa perustele tarkasti, mistä syystä asetukseen N:o 318/2007 perustuva luonnonvaraisten lintujen tuontikielto loukkaa niiden omistusoikeutta ja elinkeinovapautta.

190 Edellä esitetystä riippumatta asetuksen N:o 318/2007 perusteella toteutettujen toimenpiteiden oikeasuhteisuuden arvioinnista – joka esitettiin edellä 150–164 kohdassa – käy ilmi, että mainituilla toimenpiteillä on yleisen edun mukainen oikeutettu tavoite eli ihmisten ja eläinten terveyden suojelu lintuinfluenssaviruksen leviämisriskin aiheuttamassa tilanteessa, ja ne eivät ole tässä tarkoituksessa ilmeisen suhteettomia. Niiden ei siis voida katsoa puuttuneen suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä, kantajien omistusoikeuksien ja elinkeinovapauden keskeiseen sisältöön ja loukanneen sitä. Tästä on täsmennettävä, että koska mainitussa asetuksessa sallitaan vastedeskin vankeudessa kasvatettujen lintujen tuonti, tällaisten lintujen tuontiliiketoiminta on edelleen mahdollista.

191 Näin ollen on hylättävä kantajien väite siitä, että asetus N:o 318/2007 antamalla loukattiin riittävän ilmeisesti niiden omistusoikeutta tai elinkeinovapautta.

Välipäätelmä

192 Edellä esitetty ja kantajien väitteet huomioon ottaen on katsottava, että antaessaan asetuksen N:o 318/2007 komissio ei rikkonut yksityisiä suojelevaa oikeussääntöä riittävän ilmeisellä tavalla unionin vastuun syntymiseksi.

2. *Lainvastaista toimintaa koskevat päätelmät*

193 Kaikki edellä esitetty huomioon ottaen on katsottava, että tehdessään päätöksen 2005/760 ja myöhemmin sen voimassaolon jatkamispäätökset komissio syyllistyi useisiin lainvastaisuuksiin, joiden vuoksi unionin voidaan katsoa olevan velvollinen korvaamaan vahingot, joita kantajille on aiheutunut siitä, että OIE:n alueellisiin toimikuntiin kuuluvista kolmansista maista peräisin olevien luonnonvaraisten lintujen tuonti keskeytettiin päätöksen 2005/760 voimaantulosta lähtien.

C *Vastuu laillisesta säädöksestä*

194 Vielä edelliseenkin nähden toissijaisesti kantajat vaativat korvausta sen perusteella, että unioni on vastuussa laillisesta säädöksestä, koska kantajat eivät enää pysty käyttämään perusoikeuksiaan asetuksen N:o 318/2007 voimaantulon jälkeen. Kantajien mielestä se, etteivät ne enää koskaan voi käyttää mainittuja oikeuksia eivätkä saa tästä asianmukaista korvausta, asettaa unionin ankaraan vastuuseen.

195 Oikeuskäytännössä on tällaisessa tapauksessa katsottu, että nykyisessä unionin oikeudessa ei ole järjestelmää, jonka nojalla unioni voisi joutua sopimussuhteen ulkopuoliseen vastuuseen lainmukaisesta lainsäädäntötoiminnastaan (yhdistetyt asiat C-120/06 P ja C-121/06 P, FIAMM ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 9.9.2008, Kok., s. I-6513, 176 ja 179 kohta). Oikeuskäytännössä on myös täsmennetty, että mikäli unionin ankara vastuu voitaisiin hyväksyä, se edellyttäisi kolmen edellytyksen täyttymistä samanaikaisesti: vahinko on tosiasiassa syntynyt, vahingon ja kyseessä olevan toimen välillä on syy-yhteys ja vahinko on epätavallinen ja erityinen (em. yhdistetyt asiat FIAMM ym. v. neuvosto ja komissio, tuomion 169 kohta).

196 Käsiteltävässä asiassa on riittävää todeta, että – sen lisäksi, ettei tällä hetkellä ole olemassa järjestelmää, jonka nojalla unioni voisi joutua sopimussuhteen ulkopuoliseen vastuuseen laillisesta säädöksestä – kantajat eivät täsmennä kirjelmissään, mistä syystä vahinko, jonka ne väittävät kärsineensä, olisi sen täsmällisestä määrästä riippumatta epätavallinen ja erityinen, sillä vetoaminen todelliseen ja varmaan vahinkoon ei ole tässä tarkoituksessa riittävä.

197 Näin ollen edelliseenkin nähden toissijaisesti esitetty kantajien väite laillisesta säädöksestä aiheutuvasta vastuusta on hylättävä.

D *Riidanalaisten toimien aiheuttaman vahingon syntyminen ja laajuus*

198 Kantajat ovat vahingon syntymisen ja laajuuden osalta varanneet itselleen oikeuden täsmentää mainitun vahingon määrän myöhemmässä vaiheessa ja toimittaa lisätodisteita sen tueksi. Myös komissio on varannut itselleen oikeuden tarkentaa myöhemmin kantaansa kantajien väittämästä vahingosta sekä sen ja oman lainvastaiseksi väitetyn toimintansa syy-yhteydestä.

199 Vaikka kantajien kannekirjelmänsä liitteenä esittämät asiakirjat, joihin kuuluu muun muassa useita todistuksia OIE:n jäsenmaista peräisin olevien luonnonvaraisten lintujen tuonnista, toki osoittavat, että kyseinen vahinko on todellinen ja varma, unionin yleinen tuomioistuin ei kykene menettelyn tässä vaiheessa lausumaan toimitettujen tietojen asiaankuuluvuudesta ja oikeellisuudesta eikä siten ottamaan kantaa siihen, kuinka suuri korvaus unionin on myönnettävä kullekin kantajalle. Koska kysymykseen vahingon määrästä ei voida vielä vastata, prosessiekonomian vuoksi on asianmukaista ratkaista unionin vastuu menettelyjen ensimmäisessä vaiheessa välituomiolla. Komission tekemien lainvastaisuuksien perusteella korvattavat määrät määritetään myöhemmin joko asianosaisten yhteisellä sopimuksella tai -jollei sopimukseen päästä - unionin yleisessä tuomioistuimessa (ks. vastaavasti ja analogisesti yhdistetyt asiat 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 ja 45/79, Dumortier ym. v. neuvosto, tuomio 4.10.1979, Kok., s. 3091, 23 kohta ja yhdistetyt asiat T-344/00 ja T-345/00, CEVA ja Pharmacia Entreprises v. komissio, tuomio 26.2.2003, Kok., s. II-229, 108 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

200 Lainvastaiseksi todetun toiminnan ja väitetyn vahingon välistä syy-yhteyttä koskevasta kriteeristä täsmennettäköön, että korvaus voidaan myöntää ainoastaan vahingoista, jotka ovat aiheutuneet suoraan päätöksestä 2005/760 ja sen voimassaolon jatkamisesta myöhemmin tehdyistä päätöksistä, siltä osin kuin ne ovat estäneet sellaisista kolmansista maista tai sellaisilta kolmansien maiden tietyiltä alueilta peräisin olevien luonnonvaraisten lintujen tuonnin, joita komissio ei ollut tuossa vaiheessa tutkinut riittävästi eikä osoittanut riittävällä tavalla niiden aiheuttaneen riskin lintuinfluenssan leviämiselle (ks. edellä 84–133 kohta).

201 Asianosaisia onkin kehotettava – jollei unionin yleinen tuomioistuin myöhemmin toisin päätä – sopimaan kyseisistä määristä edellä esitetyn perusteella ja ilmoittamaan unionin yleiselle tuomioistuimelle kolmen kuukauden määräajassa yhteisellä sopimuksella maksettaviksi vahvistamansa määrät, tai jollei sopimukseen päästä, toimittamaan sille samassa määräajassa omat vaatimuksensa korvattavasta määrästä (ks. vastaavasti ja analogisesti yhdistetyt asiat C-104/89 ja C-37/90, Mulder ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 19.5.1992, Kok., s. I-3061, Kok. Ep. XII, s. I-99, 37 ja 38 kohta).

Oikeudenkäyntikulut

202 Oikeudenkäyntikuluista on päätettävä myöhemmin.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on ennen asian lopullista ratkaisemista ratkaissut asian seuraavasti:

1) Euroopan unionin on korvattava vahinko, joka aiheutui Animal Trading Company (ATC) BV:lle, Avicentra NV:lle, Borgstein birds and Zoofood Trading vof:lle, Bird Trading Company Van der Stappen BV:lle, New Little Bird's Srl:lle, Vogelhuis Kloegille ja Giovani Pistonelle siitä, että Euroopan komissio teki ja pani täytäntöön ensinnäkin vankeudessa pidettävien lintujen maahantuontia koskevista tietyistä suojatoimenpiteistä, jotka liittyvät erittäin patogeenisen lintuinfluenssan esiintymiseen eräissä kolmansissa maissa, 27.10.2005 tehdyn päätöksen 2005/760/EY, toiseksi muissa kuin siipikarjaan kuuluvissa linnuissa esiintyvän lintuinfluenssan torjumista koskevien päätösten 2005/759/EY ja 2005/760/EY muuttamisesta 30.11.2005 tehdyn päätöksen 2005/862/EY, kolmanneksi päätösten 2005/759/EY ja 2005/760/EY muuttamisesta niiden soveltamisajan pidentämisen osalta 31.1.2006 tehdyn päätöksen 2006/79/EY, neljänneksi päätösten 2005/710/EY, 2005/734/EY, 2005/758/EY, 2005/759/EY, 2005/760/EY, 2006/247/EY ja 2006/265/EY muuttamisesta erittäin patogeeniseen lintuinfluenssaan liittyvien tiettyjen suojatoimenpiteiden osalta 7.6.2006 tehdyn päätöksen 2006/405/EY, viidenneksi päätösten 2005/759/EY ja 2005/760/EY muuttamisesta erittäin patogeeniseen lintuinfluenssaan liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä ja tiettyjen elävien lintujen kuljettamisesta yhteisöön 25.7.2006 tehdyn päätöksen 2006/522/EY, kuudenneksi päätöksen 2005/760/EY muuttamisesta erittäin patogeeniseen lintuinfluenssaan liittyvien tiettyjen suojatoimenpiteiden ja muiden lintujen kuin siipikarjan yhteisöön tuonnin osalta 22.12.2006 tehdyn päätöksen 2007/21/EY ja seitsemänneksi päätöksen 2005/760/EY muuttamisesta 23.3.2007 tehdyn päätöksen 2007/183/EY.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Asianosaiset toimittavat unionin yleiselle tuomioistuimelle kolmen kuukauden määräajassa tuomion julistamisesta lukien yhdessä sovitut korvausten määrät.

4) Ellei sopimukseen päästä, asianosaiset toimittavat unionin yleiselle tuomioistuimelle samassa määräajassa määriä koskevat vaatimuksensa.

5) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

Azizi Frimodt Nielsen Kancheva

Julistettiin Luxemburgissa 16 päivänä syyskuuta 2013.

Allekirjoitukset

Sisällys

Asian tausta 2

A Kantajien esittely 2

B Direktiivit 91/496 ja 92/65 2

C Päätös 2000/666 3

D EFSA:n ensimmäinen lausunto 3

E Päätös 2005/760 4

F Yhdistyneen kuningaskunnan kiireellistä epidemiologista tilannetta varten perustetun kansallisen tutkimusryhmän raportti 5

G Neljä ensimmäistä voimassaolon jatkamispäätöstä 5

H EFSA:n toinen lausunto 7

I Kaksi viimeistä voimassaolon jatkamispäätöstä 8

J Asetus N:o 318/2007 9

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset 11

Oikeudellinen arviointi 11

A Sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntyedellytykset 11

B Toiminnan lainvastaisuus 13

1. Komission toimivallan puuttuminen tai sille oikeusperustoilla, jotka ovat riidanalaisten toimien perustana, asetettujen harkintavallan rajojen selvä ja vakava ylittäminen 13

a) Päätöksen 2005/760 lainmukaisuus 13

Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan komissio on ylittänyt selvästi ja vakavasti direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohtaan perustuvan harkintavaltansa rajat ja laiminlyönyt huolellisuusvelvollisuutensa 13

– Ensimmäisen kanneperusteen ulottuvuus 13

– Direktiivin 91/496 18 artiklan 1 kohtaan perustuva laaja harkintavalta 14

– Huolellisuusvelvollisuuden noudattaminen 15

Toinen kanneperuste, jonka mukaan komissio on ylittänyt harkintavaltansa rajat suhteellisuusperiaatteen ilmeisen rikkomisen vuoksi 18

b) Voimassaolon jatkamispäätösten lainmukaisuus 20

Yhteenveto asianosaisten lausumista 20

Päätöksen 2005/862 lainmukaisuus 21

Päätöksen 2006/79 lainmukaisuus 22

Päätöksen 2006/405 lainmukaisuus 22

Päätöksen 2006/522 lainmukaisuus 23

Päätöksen 2007/21 lainmukaisuus 23

Päätöksen 2007/183 lainmukaisuus 24

c) Asetuksen N:o 318/2007 lainmukaisuus 24

Asetuksen N:o 318/2007 vastaisten väitteiden ulottuvuus 24

Asetuksen N:o 318/2007 oikeusperustan riittävyys 25

Väite suhteellisuusperiaatteen ilmeisestä loukkaamisesta 27

Väite yhdenvertaisen kohtelun periaatteen riittävän ilmeisestä loukkaamisesta 29

Väite omistusoikeuden ja elinkeinovapautta koskevan oikeuden riittävän ilmeisestä loukkaamisesta 32

Välipäätelmä 32

2. Lainvastaista toimintaa koskevat päätelmät 33

C Vastuu laillisesta säädöksestä 33

D Riidanalaisten toimien aiheuttaman vahingon syntyminen ja laajuus 33

Oikeudenkäyntikulut 34