Zbornik sudske prakse

Presuda općeg suda (prvo vijeće)

16. rujna 2013.*

„Izvanugovorna odgovornost – Zdravlje životinja – Zaštitne mjere u kriznoj situaciji – Zaštitne mjere u vezi visoko patogene influence ptica u određenim trećim zemljama – Zabrana uvoza divljih ptica ulovljenih u divljini – Dovoljno ozbiljna povreda pravnih pravila kojima se dodjeljuju prava pojedincima – Očito i ozbiljno nepoštovanje granica diskrecijske ovlasti – Direktive 91/496/EZ i 92/65/EZ – Načelo predostrožnosti – Dužna pažnja – Proporcionalnost“

U predmetu T-333/10,

Animal Trading Company (ATC) BV, sa sjedištem u Loon op Zandu (Nizozemska),

Avicentra NV, sa sjedištem u Malleu (Belgija),

Borgstein birds and Zoofood Trading vof, sa sjedištem u Wamelu (Nizozemska),

Bird Trading Company Van der Stappen BV, sa sjedištem u Dongenu (Nizozemska),

New Little Bird's Srl, sa sjedištem u Anagniju (Italija),

Vogelhuis Kloeg, sa sjedištem u Zevenbergenu (Nizozemska),

Giovanni Pistone, s prebivalištem u Westerlou (Belgija),

koje zastupaju M. Osse i J. Houdijk, *avocats*,

tužitelji,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju F. Jimeno Fernández i B. Burggraaf, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom tužbe za naknadu štete koju su tužitelji pretrpjeli zbog donošenja Odluke Komisije 2005/760/EZ od 27. listopada 2005. o određenim zaštitnim mjerama kod uvoza ptica u zatočeništvu u vezi visoko patogene influence ptica u određenim trećim zemljama [neslužbeni prijevod] (SL L 285., str. 60.), s produženim rokom primjene, te Uredbe Komisije (EZ) br. 318/2007 od 23. ožujka 2007. o utvrđivanju zahtjeva zdravlja životinja za uvoz određenih vrsta ptica u Zajednicu i o uvjetima njihove karantene (SL L 84., str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 118.).

* Jezik postupka: nizozemski

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J. Azizi, predsjednik, S. Frimodt Nielsen i M. Kancheva (izvjestiteljica), suci,

tajnik: J. Plingers, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 20. studenoga 2012.,

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

A – *Predstavljanje tužitelja*

1 Tužitelji, društva 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 i Giovanni Pistone, obavljaju djelatnost uvoza u Europsku uniju divljih ptica ulovljenih u divljini koje su namijenjene za ukrase u krletkama, osobito papiga poput malih papiga, velikih papiga i kakadua, kao i ptica pjevica. Njihova sjedišta ili prebivališta nalaze se u Nizozemskoj, Belgiji ili Italiji. Članovi su udruženja European Association of Im- and Exporters of Birds and Live Animals (Europsko udruženje uvoznika i izvoznika ptica i živih životinja, u daljnjem tekstu: Europsko udruženje trgovaca pticama).

B – *Direktive 91/496 i 92/65*

2 Dana 15. srpnja 1991. Vijeće Europskih zajednica donijelo je, na temelju članka 37. UEZ-a kojim se uređuje zajednička poljoprivredna politika, Direktivu 91/496/EEZ o utvrđivanju načela o organizaciji veterinarskih pregleda životinja koje se unose u Zajednicu iz trećih zemalja i o izmjeni direktiva 89/662/EEZ, 90/425/EEZ i 90/675/EEZ (SL L 268., str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 13., str. 98.).

3 U skladu s člankom 18. stavkom 1. Direktive 91/496 donošenje zaštitnih mjera odobrava se pod sljedećim uvjetima:

„Ako se bolest navedena u Direktivi Vijeća 82/894/EEZ od 21. prosinca 1982. o prijavi bolesti životinja unutar Zajednice, zoonoze ili ostale bolesti ili pojave koje bi mogle predstavljati ozbiljnu opasnost za zdravlje životinja ili ljudi, pojave ili prošire na državnom području određene treće zemlje, ili ako bilo koji drugi ozbiljni problem po zdravlje životinja to opravdava, posebno u okviru nalaza veterinarskih stručnjaka te države, Komisija može na vlastitu inicijativu ili na zahtjev države članice, donijeti jednu od sljedećih mjera, bez odgode i ovisno o ozbiljnosti situacije:

— suspendirati uvoz iz cijele ili dijela dotične treće zemlje, i prema potrebi iz treće zemlje provoza,

— utvrditi posebne uvjete vezano uz životinje koje dolaze iz cijele ili dijela dotične treće zemlje."

4 Osim toga, članak 18. stavak 7. Direktive 91/496 određuje da se odluke kojima se produljuju, mijenjaju ili ukidaju mjere donesene prema stavcima 1. do 3. i 6. te iste direktive donose u skladu s postupkom komitologije utvrđenim člankom 17. Direktive Vijeća 89/662/EEZ od 11. prosinca 1989. o veterinarskim pregledima u trgovini unutar Zajednice s ciljem uspostave unutarnjeg tržišta (SL L 395., str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 16., str. 3.).

5 Dana 13. srpnja 1992. Vijeće je donijelo Direktivu 92/65/EEZ o utvrđivanju uvjeta zdravlja životinja kojima se uređuje trgovina i uvoz u Zajednicu životinja, sjemena, jajnih stanica i zametaka koji ne podliježu uvjetima zdravlja životinja utvrđenima u određenim propisima Zajednice iz Priloga A dijela I. Direktive 90/425/EEZ (SL L 268., str. 54.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 13., str. 133.). Tom se direktivom utvrđuju posebni zahtjevi koje moraju ispuniti zemlja i upravitelj podrijetla, propisuju se pravila koja se odnose na certifikate o zdravlju životinja koji se uz njih prilažu i određuje se koja se ispitivanja na tim životinjama moraju provesti.

6 Članak 17. stavci 2. i 3. Direktive 92/65 u biti osobito predviđa da se u Uniju mogu uvoziti samo one životinje koje potječu iz treće zemlje s popisa trećih zemalja ili dijelova trećih zemalja koje pružaju jamstva istovjetna zahtjevima koji se primjenjuju na trgovinu unutar Unije.

C – *Odluka 2000/666*

7 Odlukom Komisije 2000/666 od 16. listopada 2000. o utvrđivanju zahtjeva zdravlja životinja i veterinarskog certificiranja za uvoz ptica osim peradi, te uvjeta za stavljanje u karantenu [neslužbeni prijevod] (SL L 278, str. 26.), odobravalo se, uz poštovanje određenih pravila, poput držanja u karanteni tijekom najmanje 30 dana, uvoz ptica iz trećih zemalja članica Međunarodnog ureda za epizootije (OIE, koji je postao Svjetska organizacija za zaštitu zdravlja životinja).

D – *Prvo mišljenje EFSA-e*

8 Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA) iznijela je 14. i 15. rujna 2005., povodom zahtjeva Komisije Europskih zajednica iz 2004., znanstveno mišljenje o aspektima zdravlja i dobrobiti životinja kod influence ptica (*The EFSA Journal* (2005.) 266, str. 1. do 21., u daljnjem tekstu: prvo mišljenje EFSA-e).

9 Uzimajući u obzir mandat koji joj je povjeren, EFSA je izrazila svoje mišljenje isključivo o opasnostima od zaraze peradi Unije influencom ptica.

10 U uvodu svojeg mišljenja EFSA je podsjetila da se influenca ptica ili ptičja gripa kod peradi pojavljuje u dvama različitim kliničkim oblicima, kao visoko patogena influenca ptica (u daljnjem tekstu: VPIP) i nisko patogena influenca ptica. VPIP uzrokuju virusi podtipova H5 i H7, koji imaju određene molekularne karakteristike koje mogu uzrokovati sustavnu infekciju, a kojih nema pri nisko patogenoj influenci ptica. Virus H5N1 jedan je od podtipova virusa koji uzrokuje VPIP.

11 EFSA je osim toga navela da je znatno širenje virusa koji uzrokuje influencu ptica u Aziji u trenutku donošenja njezinog mišljenja mogući izvor virusa koji je za čovjeka pandemičan i da je postavljeno mnogo pitanja kako bi se pronašlo sredstvo za borbu protiv trenutačne krize uzrokovane influencom ptica. EFSA je smatrala, na temelju dostupnih znanstvenih podataka, da je u svojem mišljenju mogla doći do nekih zaključaka u odnosu na određena pitanja obuhvaćena svojim mandatom, ali da se ti zaključci ne odnose na aspekte infekcija influencom ptica u odnosu na zdravlje ljudi.

12 EFSA je također pojasnila da je, malo prije donošenja njezinog mišljenja, nakon neuobičajene endemije virusa H5N1 kod peradi u određenim azijskim zemljama, virus H5N1 zarazio populaciju divljih ptica. Ta epidemiološka situacija, koja se prema mišljenju EFSA-e nikad prije nije pojavila, mogla bi dovesti do nepredvidljivih posljedica. Međutim, uzimajući u obzir nedostatak znanja o zarazama tipa VPIP-a kod divljih ptica, EFSA je ocijenila da je procjenu situacije i predviđanja o budućem razvoju nemoguće potkrijepiti dovoljnim znanstvenim podacima. EFSA stoga smatra da je posljedica epidemije VPIP-a povezane s virusom H5N1 na jugoistoku Azije ta da se ta zaraza proširila na populaciju divljih sedentarnih ptica i ptica selica, te bi na taj način navedeni virus mogao pogoditi Uniju. Međutim, EFSA je smatrala da je potreban multidisciplinarni napor kako bi se pojasnila vjerojatnost i posljedice takve pretpostavke.

13 Što se tiče rizika koji za perad Unije predstavljaju ptice u krletkama, koje osobito uključuju ukrasne ptice i ptice kao kućne ljubimce, EFSA je ocijenila da te ptice mogu biti zaražene virusom influence ptica, uključujući tipovima H5 i H7, i da stoga u slučaju uvoza mogu predstavljati rizik unošenja tih virusa u Uniju. Međutim, EFSA je smatrala da je u slučaju zakonite trgovine pticama taj rizik znatno smanjen zbog postojećeg zakonodavstva koje se odnosi na uvoz ptica osim peradi.

E – *Odluka 2005/760*

14 Komisija je 27. listopada 2005. donijela Odluku 2005/760/EZ o određenim zaštitnim mjerama kod uvoza ptica u zatočeništvu u vezi s VPIP-om u određenim trećim zemljama [neslužbeni prijevod] (SL L 285, str. 60.), kojom se suspendira uvoz živih ptica osim peradi u Uniju.

15 Ta odluka donesena je nakon otkrića virusa VPIP-a H5N1, 21. listopada 2005., kod dviju uvezenih ptica koje su od rujna 2005. bile u karantenskom centru u Essexu, u Ujedinjenoj Kraljevini. Te su ptice podrijetlom navodno bile iz Tajvana i iz Surinama.

16 U uvodnim izjavama 1. i 2. Odluke 2005/760 Komisija je obrazložila tu suspenziju smatrajući, najprije, da je influenca ptica zarazna virusna bolest peradi i ptica koja uzrokuje uginuća i smetnje koje mogu brzo poprimiti epizootske razmjere te postati ozbiljna prijetnja zdravlju životinja i ljudi i osjetno smanjiti dobit od uzgoja peradi. Navela je i da postoji opasnost da se uzročnik bolesti unese putem međunarodne trgovine živim pticama osim peradi. Osim toga, Komisija je, nakon otkrivanja prisutnosti VPIP-a kod uvezenih ptica koje su se nalazile u karanteni u Ujedinjenoj Kraljevini, smatrala primjerenim suspendirati uvoz ptica koje potječu iz određenih rizičnih područja i za određivanje tih područja osloniti se na odgovarajuća regionalna povjerenstva OIE-a.

17 Članak 1. stavak 1. Odluke 2005/760 propisuje:

„Države članice suspendiraju uvoz iz trećih zemalja ili dijelova trećih zemalja koje pripadaju regionalnim povjerenstvima OIE-a navedenima u Prilogu:

(a) ‚živih ptica, osim peradi', kao što su utvrđene u članku 1. trećoj alineji Odluke 2000/666/EZ,

[...]" [neslužbeni prijevod]

18 Prilog Odluci 2005/760 pojašnjava:

„Treće zemlje koje pripadaju, kao što je navedeno u članku 1., regionalnim povjerenstvima OIE-a za:

— Afriku,

— Sjevernu i Južnu Ameriku,

— Aziju, Daleki Istok i Oceaniju,

— Europu,

— Bliski Istok." [neslužbeni prijevod]

19 Članak 6. Odluke 2005/760 predviđa da se ta odluka primjenjuje do 30. studenoga 2005.

F – *Izvješće Nacionalne udruge za hitnu epidemologiju Ujedinjene Kraljevine*

20 National Emergency Epidemiology Group (Nacionalna udruga za hitnu epidemologiju Ujedinjene Kraljevine) objavila je 11. studenoga 2005. dokument naslovljen „Epidemiological Report on Avian Influenza in Birds in a Quarantine Premises in Essex“ (Epidemiološko izvješće o influenci ptica kod ptica u karantenskom centru u Essexu). U skladu s tim izvješćem, u karantenskom centru u Essexu virus H5N1 otkriven je samo kod ptica iz Tajvana, u Aziji, a ne iz Surinama, u Južnoj Americi. Pogreška koja se odnosi na Surinam posljedica je zamjene uzetih uzoraka u karantenskom centru.

G – *Prve četiri odluke o produljenju*

21 Odlukom 2005/862/EZ od 30. studenoga 2005. o izmjeni Odluke 2005/759/EZ i Odluke 2005/760 koje se odnose na mjere za borbu protiv influence ptica osim peradi [neslužbeni prijevod] (SL L 317, str. 19.), Komisija je produljila mjere donesene Odlukom 2005/760 do 31. siječnja 2006.

22 U uvodnoj izjavi 4. Odluke 2005/862 Komisija je obrazložila to produljenje navodeći da, s obzirom na to da su se pojavili novi slučajevi influence ptica u određenim državama članicama OIE-a, valja produljiti suspenziju kretanja ptica kao kućnih ljubimaca i uvoz ostalih ptica iz određenih rizičnih područja.

23 Dopisima od 7. prosinca 2005. te od 3. i 18. siječnja 2006., Europsko udruženje trgovaca pticama upozorilo je na posljedice zabrane, osobito opasnost od razvoja tržišta za protuzakoniti uvoz, što bi podrazumijevalo veći rizik širenja influence ptica u Uniji. Osim toga, navedeno je udruženje zatražilo od Komisije da se sastane s njegovim predstavnicima i da ne propiše nova produljenja zabrane. Europsko udruženje trgovaca pticama priložilo je svojem dopisu od 3. siječnja 2006. dokument naslovljen „Report on the Independent Review of Avian Quarantine“ (izvješće o neovisnom pregledu karantene u sektoru ptica) koji je 7. prosinca 2005. donio odjel zadužen za okoliš, prehranu i poljoprivredu Vlade Ujedinjene Kraljevine (u daljnjem tekstu: izvješće DEFRA).

24 Odlukom 2006/79/EZ od 31. siječnja 2006. o izmjeni Odluke 2005/759/EZ i Odluke 2005/760 vezano uz produljenje razdoblja primjene [neslužbeni prijevod] (SL L 36, str. 48.), Komisija je produljila mjere donesene Odlukom 2005/760 do 31. svibnja 2006.

25 U uvodnoj izjavi 3. Odluke 2006/79 Komisija je obrazložila produljenje dviju predmetnih odluka navodeći da, s obzirom na to da su se pojavili novi slučajevi influence ptica u određenim državama članicama OIE-a, valja zadržati ograničenja u pogledu kretanja ptica kao kućnih ljubimaca i uvoza ostalih ptica podrijetlom iz određenih rizičnih područja.

26 Dopisom od 16. veljače 2006. Komisija je odgovorila na dopise navedene u točki 23. ove presude. U tom dopisu Komisija je izložila da se na temelju novih vrlo važnih dokaza može utvrditi da divlje ptice mogu imati veliku ulogu u širenju VPIP-a i da je nakon prvog slučaja VPIP-a azijskog soja otkrivenog u Europi u karantenskom centru u listopadu 2005. Komisija suspendirala sav uvoz ptica osim peradi. Osim toga, Komisija je navela da je Odlukom 2006/79 produljila tu suspenziju do 31. svibnja 2006. zbog pojave te bolesti u Turskoj, gdje se bolest brzo širila, te zbog manjka dostupnih podataka o nadzoru influence ptica u državama koje graniče s Turskom. Konačno, dodala je da, iako opseg problema koji se odnosi na divlje ptice još uvijek nije jasan, ima sve više dokaza da opasnost nije ograničena samo na jednu treću zemlju, zbog čega je suspendirala uvoz iz svih trećih zemalja.

27 Dopisom od 7. ožujka 2006. Europsko udruženje trgovaca pticama Komisiji je poslalo dodatne podatke o uvozu divljih ptica iz trećih zemalja.

28 Odlukom 2006/405/EZ od 7. lipnja 2006. o izmjeni Odluke 2005/710/EZ, Odluke 2005/734/EZ, Odluke 2005/758/EZ, Odluke 2005/759/EZ, Odluke 2005/760, Odluke 2006/247/EZ i Odluke 2006/625/EZ u dijelu koji se odnosi na određene zaštitne mjere protiv VPIP-a [neslužbeni prijevod] (SL L 158, str. 14.), Komisija je do 31. srpnja 2006. produljila mjere donesene Odlukom 2005/760.

29 U uvodnoj izjavi 8. Odluke 2006/405, Komisija je obrazložila to produljenje navodeći da se opasnost od azijskog soja virusa influence ptica koja je prijetila Uniji nije smanjila i da je bolest i dalje prisutna kod divljih ptica u Uniji i kod divljih ptica i peradi u raznim trećim zemljama, uključujući zemlje članice OIE-a. Osim toga, Komisija je smatrala da navedeni virus u određenim dijelovima svijeta uzrokuje sve veću endemiju. U uvodnoj izjavi 11. iste odluke Komisija je nadalje pojasnila da je, radi zdravlja životinja i uzimajući u obzir epidemiološku situaciju, potrebno osigurati neprekinutu primjenu zaštitnih mjera predviđenih osobito u Odluci 2005/760 na način da odredbe Odluke 2006/405 moraju imati retroaktivan učinak.

30 Odlukom 2006/522/EZ od 25. srpnja 2006. o izmjeni Odluke 2005/759/EZ i Odluke 2005/760 u dijelu koji se odnosi na određene zaštitne mjere protiv VPIP-a i unošenje određenih živih ptica u Zajednicu [neslužbeni prijevod] (SL L 205, str. 28.) Komisija je produljila mjere donesene Odlukom 2005/760 do 31. prosinca 2006.

31 U uvodnoj izjavi 1. Odluke 2006/522 Komisija je navela da je, nakon pojave influence ptica, koju je 2004. na jugoistoku Azije uzrokovao visoko patogeni soj virusa, donijela razne zaštitne mjere protiv te bolesti, uključujući Odluku 2005/760. U uvodnoj izjavi 7. Odluke 2006/522 Komisija je navela da bi, u tadašnjoj fazi, bitna izmjena pravila utvrđenih u Odluci 2005/760 dovela subjekte i ostale zainteresirane u zabludu u pogledu mogućeg razvoja europske politike u tom području. Komisija je smatrala da, s obzirom na zdravstveno stanje životinja u pogledu ptičje gripe i u iščekivanju donošenja mišljenja EFSA-e predviđenog u listopadu 2006., treba zadržati ograničenja u pogledu uvoza ptica osim peradi te stoga produljiti primjenu Odluke 2005/760 do 31. prosinca 2006.

32 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 10. kolovoza 2006. Europsko udruženje trgovaca pticama, kao i tri druga tužitelja, podnijeli su Općem sudu zahtjev za privremenu pravnu zaštitu s ciljem postizanja suspenzije primjene Odluke 2006/522 i donošenja privremenih mjera u tom pogledu, te su kao zasebni akt podnijeli tužbu za poništenje navedene odluke. Taj zahtjev i ta tužba odbijeni su rješenjem predsjednika Općeg suda od 26. listopada 2006. u predmetu European Association of Im-and Exporters of Birds and live Animals i dr./Komisija (T-209/06 R, neobjavljeno u Zborniku) odnosno rješenjem Općeg suda od 11. lipnja 2008., European Association of Im-and Exporters of Birds and live Animals i dr./Komisija (T-209/06, neobjavljeno u Zborniku).

33 Dopisom od 26. rujna 2006. Europsko udruženje trgovaca pticama obratilo se Komisiji ističući u biti neproporcionalnost zabrane svjetskog uvoza koja je uvedena Odlukom 2005/760 i odlukama o produljenju te upozoravajući na ozbiljne i nepovratne posljedice tih odluka za članove udruženja.

H – *Drugo mišljenje EFSA-e*

34 U odgovoru na Komisijin zahtjev od 25. travnja 2005., EFSA je 27. listopada 2006. donijela znanstveno mišljenje o rizicima po zdravlje i dobrobit životinja povezanim s uvozom divljih ptica osim peradi u Uniju (*The EFSA Journal* (2006.) 410, str. 1. do 55., u daljnjem tekstu: drugo mišljenje EFSA-e). U tom mišljenju navode se različite preporuke za zdravlje i dobrobit ptica ulovljenih u divljini. U tom mišljenju EFSA je uzela u obzir razne uzročnike zaraze kod ptica, uključujući influencu ptica.

35 U pogledu aspekata koji se tiču zdravlja, EFSA je smatrala da je vjerojatnost da su uzročnici zaraze bili uneseni u Uniju nakon izlaska ulovljenih divljih ptica iz karantene varirala od zanemarive do vrlo visoke. Prema mišljenju EFSA-e, vjerojatnost da je ulovljena divlja ptica zaražena prilikom izlaska iz karantene ovisi o vrsti ptice i o vjerojatnosti zaraze u pretkliničkim fazama. Ta su utvrđenja navela EFSA-u da preporuči da se pažljivo ispita potreba za nastavkom uvoza ulovljenih divljih ptica.

36 EFSA je istaknula da 95% ptica koje se uvoze u Uniju pripadaju jednom od triju redova, odnosno vrapčarkama (64%), papigašicama (17%) i kokoškama (14%). Osim toga, u skladu s tim mišljenjem, 2005. je 88% uvoza divljih ptica potjecalo iz Afrike, od čega je 78% potjecalo iz pet afričkih zemalja.

37 EFSA je navela i da su se divlje ptice mogle zaraziti horizontalnom kontaminacijom koja potječe od drugih zaraženih divljih ptica, kontaminiranom okolinom ili zaraženom peradi.

38 Što se tiče konkretno influence ptica, EFSA je smatrala da vrste ptica koje se uvoze u većem broju, odnosno vrapčarke i papigašice, nemaju veću ulogu u epidemologiji influence ptica. Istaknula je i da svi virusi tipa VPIP prisutni kod ptica imaju ograničen potencijal prijenosa sa životinja na ljude. Međutim, prema mišljenju EFSA-e, s obzirom na to da je genom virusa influence ptica ili njegov dio u prošlosti bio uključen u velike pandemije i u trenutku pisanja mišljenja u pandemiju virusa H5N1, dobar program nadzora mogao bi spriječiti prodiranje virusa influence ptica u Uniju putem zakonito uvezenih ptica. Osim toga, EFSA je istaknula da, osobito kod vrapčarki i kokoški, virus VPIP-a ima vrlo kratka inkubacijska i klinička razdoblja, dovodeći do visoke smrtnosti u nekoliko dana, dok kod patkarica razdoblje inkubacije može trajati znatno dulje. Nadalje, EFSA je smatrala da bi, uzimajući u obzir kratko razdoblje inkubacije, ptica koja je u karantenu stigla zaražena virusom influence ptica ili koja je zaražena tim virusom tijekom karantene, pokazivala kliničke znakove zaraze tijekom karantene. Stoga je smatrala da je vjerojatnost da se takva ptica pusti iz karantene a da se to ne otkrije mala, odnosno zanemariva. Međutim, istaknula je da postoji rizik da su ptice koje su bile zaražene a da nisu pokazivale kliničke znakove zaraze u takvom stanju puštene iz karantene.

39 Konačno, EFSA je preporučila pažljivu procjenu potrebe za nastavkom uvoza divljih ptica i davanje prednosti uvozu jaja, uzimajući u obzir rizik unošenja uzročnika zaraze u Uniju. Osim toga, preporučila je da se provodi redovita ocjena rizika unošenja zaraznih bolesti, kako bi se utvrdila visokorizična područja, zemlje i visokorizične vrste jer se oni s vremenom mijenjaju.

I – *Posljednje dvije odluke o produljenju*

40 Dopisima od 13. i 23. studenoga te od 9. prosinca 2006., kao i dopisom od 8. siječnja 2007., Europsko udruženje trgovaca pticama ponovno se obratilo Komisiji, ističući u biti neproporcionalnost zabrane svjetskog uvoza uvedene Odlukom 2005/760 i odlukama o produljenju te upozoravajući na ozbiljne i nepovratne posljedice tih odluka za članove udruženja.

41 Odlukom 2007/21/EZ od 22. prosinca 2006. o izmjeni Odluke 2005/760 u dijelu koji se odnosi na određene zaštitne mjere protiv VPIP-a i uvoz ptica u Zajednicu osim peradi [neslužbeni prijevod] (SL L 7, str. 44.), Komisija je produljila mjere donesene Odlukom 2005/760 do 31. ožujka 2007.

42 U uvodnoj izjavi 1. Odluke 2007/21, Komisija je ponovila da je nakon pojave žarišta influence ptica na jugoistoku Azije 2004., koja je uzrokovao visoko patogeni soj virusa, donijela Odluku 2005/760. Osim toga, u uvodnoj izjavi 4. Odluke 2007/21 Komisija je navela da je započela ocjenjivati drugo mišljenje EFSA-e već po njegovoj objavi. Unatoč tome, smatrala je da bi trebalo, s obzirom na zdravstvenu situaciju u svijetu u odnosu na influencu ptica, produljiti ograničenja predviđena Odlukom 2005/760 na kratko prijelazno razdoblje kako bi države članice i Komisija, u uskoj suradnji s njima, dovršile navedenu procjenu i pripremile mjere koje valja odrediti.

43 Dopisom od 31. siječnja 2007. Komisija je odgovorila na dopise navedene u točkama 33. i 41. ove presude, upozoravajući na to da su divlje ptice imale veću ulogu u širenju influence ptica 2006., dok se ranije uvijek pretpostavljalo da divlje ptice imaju manju ulogu s obzirom na visoku stopu smrtnosti ptica zaraženih visoko patogenim virusom. Stoga je odlučila produljiti svjetsku zabranu uvoza divljih ptica sve do 1. srpnja 2007. Komisija je navela i da će se nakon tog datuma primjenjivati druga pravila kojima cilj neće biti zabrana uvoza ulovljenih ptica, već propisivanje strožih uvjeta uvoza kako bi se smanjili rizici za zdravlje. Konačno, Komisija je smatrala da je, zbog zdravlja životinja, bolje započeti s programima za uzgoj i proizvodnju u državama članicama Unije, umjesto uvoziti u Uniju žive životinje uzgojene u trećim zemljama. Stoga je odlučila pozvati Europsko udruženje trgovaca pticama da razmotri tu mogućnost.

44 Konačno, Odlukom 2007/183/EZ od 23. ožujka 2007. o izmjeni Odluke 2005/760 [neslužbeni prijevod] (SL L 84, str. 44.), Komisija je produljila mjere donesene Odlukom 2005/760 do 30. lipnja 2007. U uvodnim izjavama 4. i 6. Odluke 2007/183 Komisija je obrazložila to produljenje i istaknula, najprije, da, s obzirom na to da su novi zahtjevi zdravlja životinja predviđeni njezinom Uredbom (EZ) br. 318/2007 od 23. ožujka 2007. o utvrđivanju zahtjeva zdravlja životinja za uvoz određenih vrsta ptica u Zajednicu i o uvjetima njihove karantene (SL, L 84, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 118.) stroži od onih koji su trenutačno na snazi, navedena uredba neće stupiti na snagu prije 1. srpnja 2007. kako bi se državama članicama i trećim zemljama koje izvoze takve ptice u Uniju dalo vremena da se prilagode novim propisima. Nadalje, navela je da, uzimajući u obzir mišljenje EFSA-e i zdravstvenu situaciju u svijetu u pogledu influence ptica, za uvoz takvih ptica valja propisati stroge uvjete. Posljedično, smatrala je da se zaštitne mjere predviđene Odlukom 2005/760 moraju primjenjivati do 30. lipnja 2007.

J – *Uredba br. 318/2007*

45 Komisija je 23. ožujka 2007. donijela, na temelju osobito članka 10. stavka 3. drugog podstavka i članka 10. stavka 4. prvog podstavka Direktive 91/496, kao i članka 17. stavka 2. točke (b) i članka 17. stavka 3. te članka 18. stavka 1. prve i četvrte alineje Direktive 92/65, Uredbe br. 318/2007, koja je, u skladu s člankom 20. te uredbe, stupila na snagu 1. srpnja 2007., i u skladu s člankom 19. te uredbe, stavila izvan snage i zamijenila Odluku Komisije 2000/666/EZ od 16. listopada 2000. o utvrđivanju zahtjeva zdravlja životinja i veterinarskog certificiranja za uvoz ptica osim peradi, te uvjeta za stavljanje u karantenu (SL, L 278, str. 26.), kao i Odluku 2005/760.

46 U uvodnoj izjavi 9. Uredbe br. 318/2007, pojašnjava se da je, uzimajući u obzir ulogu koju su divlje ptice selice imale u širenju influence ptica iz Azije u Europu tijekom 2005. i 2006., primjereno ograničiti uvoz ptica osim peradi, samo na ptice koje su uzgajane u zatočeništvu.

47 U skladu s uvodnom izjavom 10. Uredbe br. 318/2007:

„Rijetko je moguće sa sigurnošću razlikovati koje su ptice ulovljene u divljini, a koje su uzgajane u zatočeništvu. Metode označavanja mogu se primijeniti na oba tipa ptica bez mogućnosti da ih se razlikuje. Stoga je primjereno ograničiti uvoz ptica osim peradi, na objekte za uzgoj kojima je nadležno tijelo treće zemlje izvoznice odobrilo izvoz, kao i utvrditi određene minimalne uvjete za takvo odobrenje.“

48 Članak 1. Uredbe br. 318/2007, naslovljen „Predmet“, propisuje:

„Ova Uredba propisuje uvjete zdravlja životinja za uvoz određenih vrsta ptica u [Uniju] iz trećih zemalja i njihovih dijelova, kako se spominje u Prilogu I., te uvjete karantene za navedeni uvoz.“

49 Članak 2. Uredbe br. 318/2007, naslovljen „Područje primjene“, glasi kako slijedi:

„Ova se Uredba primjenjuje na životinje vrste ptice.

Međutim, ne primjenjuje se na:

(a) kokoši, pure, biserke, patke, guske, prepelice, golubove, fazane, jarebice i bezgrebenke (Ratitae) uzgojene ili držane u zatočeništvu za rasplod, proizvodnju mesa ili konzumnih jaja ili za popunjavanje lovišta (pernata divljač);

(b) ptice uvezene u okviru programa zaštite odobrenog od nadležnog tijela odredišne države članice;

(c) kućne ljubimce navedene u trećem stavku članka 1. Direktive 92/65/EEZ, u pratnji vlasnika;

(d) ptice namijenjene zoološkim vrtovima, cirkusima, zabavnim parkovima ili pokusima;

(e) ptice namijenjene tijelima, institutima ili centrima odobrenima u skladu s člankom 13. Direktive 92/65/EEZ;

(f) sportske golubove uvezene u [Uniju] iz susjedne treće zemlje gdje je njihovo boravište, koji su odmah pušteni s očekivanjem da će odletjeti natrag u predmetnu treću zemlju;

(g) ptice uvezene iz Andore, Lihtenštajna, Monaka, Norveške, San Marina, Švicarske i Grada-države Vatikana.“

50 Članak 5. Uredbe br. 318/2007, naslovljen „Uvjeti uvoza“, određuje:

„Uvoz ptica iz objekata odobrenih za uzgoj u skladu s člankom 4. treba udovoljavati sljedećim uvjetima:

(a) ptice su uzgajane u zatočeništvu [utvrđene u članku 3. stavku (c) iste uredbe kao ‚ptice koje nisu ulovljene u divljini, već su rođene i uzgojene u zatočeništvu i potječu od roditelja koji su se parili ili su oplođena jaja na drugi način prenesena u zatočeništvo’];

(b) ptice moraju potjecati iz trećih zemalja ili dijelova tih zemalja navedenih u Prilogu I.;

(c) ptice su podvrgnute laboratorijskom testiranju radi otkrivanja virusa 7 do 14 dana prije otpreme, sa negativnim nalazom na bilo koji virus influence ptica i virus newcastleske bolesti;

(d) ptice nisu cijepljene protiv influence ptica;

(e) ptice prati certifikat o zdravlju životinja u skladu s obrascem iz Priloga III. (certifikat o zdravlju životinja);

(f) ptice su označene jedinstvenim identifikacijskim brojem putem jedinstveno označenog bešavnog nožnog prstena ili mikročipa [...]

(i) ptice se prevoze u novim kavezima koji su izvana pojedinačno označeni identifikacijskim brojem koji mora odgovarati identifikacijskom broju navedenom u veterinarskom certifikatu.“

51 Članak 11. Uredbe br. 318/2007, naslovljen „Odredbe o karanteni“, predviđa:

„Ptice moraju provesti najmanje 30 dana u odobrenom karantenskom objektu ili centru (karantena).“

52 Prilog I. Uredbi br. 318/2007, naslovljen „Popis trećih zemalja koje mogu koristiti certifikat o zdravlju životinja iz Priloga III.“, propisuje:

„Treće zemlje ili njihovi dijelovi navedeni u stupcima 1. i 3. tablice u dijelu 1. Priloga I. Odluci Komisije 2006/696/EZ, gdje stupac 4. te tablice predviđa obrazac veterinarskog certifikata za rasplodnu ili proizvodnu perad osim bezgrebenki (BPP).“

53 Odluka Komisije 2006/696/EZ od 28. kolovoza 2006. o utvrđivanju popisa trećih zemalja iz kojih se perad, jaja za nasad, jednodnevni pilići, meso peradi, bezgrebenki i pernate divljači, jaja i proizvodi od jaja te jaja slobodna od specifičnih uzročnika bolesti mogu uvoziti u [Uniju] i kroz nju provoziti te uvjete koji se primjenjuju na veterinarsko certificiranje, kao i o izmjeni odluka 93/342/EEZ, 2000/585/EZ i 2003/812/EZ [neslužbeni prijevod] (SL, L 295, str. 1.) koja se navodi u Prilogu I. Uredbi br. 318/2007, stavljena je izvan snage i zamijenjena je Uredbom Komisije br. 798/2008 o utvrđivanju popisa trećih zemalja, državnih područja, zona ili kompartmenta iz kojih je dozvoljen uvoz i provoz peradi i proizvoda od peradi kroz [Uniju] te o zahtjevima veterinarskog certificiranja (SL, L 226, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 12., str. 134.)

Postupak i zahtjevi stranaka

54 Zahtjevom podnesenom tajništvu Općeg suda, tužitelji su 17. kolovoza 2010. podnijeli ovu tužbu za naknadu štete.

55 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:

— naloži Uniji ili Komisiji da im nadoknade štetu koju su pretrpjeli uslijed Komisijinog donošenja Odluke 2005/760 ili produljenja njezine primjene Odlukama 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 i 2007/183, kao i Uredbe br. 318/2007,

— naloži Uniji ili Komisiji snošenje troškova.

56 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

— tužbu za naknadu štete odbije kao neosnovanu;

— naloži tužiteljima snošenje troškova.

57 Budući da je sastav vijećâ Općeg suda izmijenjen, sudac izvjestitelj raspoređen je 29. svibnja 2012. u prvo vijeće, kojemu je, slijedom toga, dodijeljen ovaj predmet.

58 Opći sud (prvo vijeće) odlučio je na temelju izvještaja suca izvjestitelja otvoriti usmeni dio postupka.

59 Na raspravi održanoj 20. studenoga 2012. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na usmena pitanja koja je postavio Opći sud.

Pravo

A – *Uvjeti postojanja izvanugovorne odgovornosti Unije*

60 Na temelju članka 340. stavka 2. UFEU-a, u pogledu izvanugovorne odgovornosti, Unija je, u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica, dužna naknaditi svaku štetu koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti.

61 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, za postojanje izvanugovorne odgovornosti Unije zbog nezakonitog postupanja njezinih institucija ili tijela, u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a,mora se kumulativno ispuniti nekoliko uvjeta, tj. postupanje institucija ili tijela Unije mora biti nezakonito, mora se pretrpjeti stvarna šteta i mora postojati uzročna veza između navedenog postupanja i štete na koju se poziva (vidjeti presudu Suda od 9. studenoga 2006., Agraz i dr./Komisija, C-243/05 P, Zb. str. I-10833, t. 26. i presudu Općeg suda od 2. ožujka 2010., Arcelor/Parlament i Vijeće, T-16/04, Zb. str. II-211., t. 139. i navedenu sudsku praksu).

62 Što se konkretnije tiče prvog uvjeta koji se odnosi na nezakonito postupanje koje se zamjera predmetnoj instituciji ili tijelu, sudska praksa nalaže utvrđivanje dovoljno ozbiljne povrede pravnog pravila koje za cilj ima dodjeljivanje prava pojedincima. Odlučujući kriterij za utvrđenje da je povreda dovoljno ozbiljna jest očito i ozbiljno nepoštovanje predmetne institucije ili predmetnog tijela Unije granica njihove diskrecijske ovlasti. Obična povreda prava Unije dostatna je za utvrđivanje postojanja dovoljno ozbiljne povrede samo kada ta institucija ili to tijelo ima znatno smanjen ili nema nikakav diskrecijski prostor (presude Suda od 4. srpnja 2000., Bergaderm i Goupil/Komisija, C-352/98 P, Zb. str. I-5291, t. 42. do 44., i od 10. prosinca 2002., Komisija/Camar i Tico, C-312/00 P, Zb. str. I1-1355, t. 54.; presude Općeg suda od 12. srpnja 2001., Comafrica i Dole Fresh Fruit Europe/Komisija, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 i T-225/99, Zb. str. II-1975, t. 134., i Arcelor/Parlament i Vijeće, t. 61. *supra*, t. 141.).

63 Međutim, ta sudska praksa ne priznaje nikakvu automatsku vezu između, s jedne strane, nepostojanja diskrecijske ovlasti predmetne institucije i, s druge strane, kvalifikacije dovoljno ozbiljne povrede prava Unije. Naime, iako ima odlučujući karakter, doseg diskrecijske ovlasti predmetne institucije nije isključivi kriterij. U tom pogledu, Sud u pravilu navodi da sustav koji je razvio na temelju članka 340. stavka 2. UFEU-a, osim toga, osobito uzima u obzir složenost situacija koje treba urediti i teškoće u primjeni ili tumačenju tekstova. Osobito, kada je margina prosudbe Komisije smanjena, znatno smanjena ili gotovo nepostojeća, Sud je potvrdio osnovanost ispitivanja Općeg suda o složenosti situacija koje treba urediti kako bi ocijenio je li navodna povreda prava Unije bila dovoljno ozbiljna. Iz toga slijedi da samo utvrđenje nepravilnosti koju u sličnim okolnostima razborito i savjesno administrativno tijelo ne bi počinilo, može dovesti do izvanugovorne odgovornosti Unije. Stoga je na sudu Unije, nakon što utvrdi, najprije, raspolaže li predmetna institucija marginom prosudbe, da uzme u obzir složenost situacije koju treba urediti, teškoće u primjeni ili tumačenju tekstova, stupanj jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila te je li počinjena pogreška bila namjerna ili neoprostiva (vidjeti u tom smislu presudu Općeg suda od 3. ožujka 2010., Artegodan/Komisija , T-429/05, Zb. str. II-491, t. 59. do 62., i navedenu sudsku praksu).

64 Što se tiče primjene kriterija dovoljno ozbiljne povrede u kontekstu ovoga slučaja, valja pojasniti da se moguća dovoljno ozbiljna povreda predmetnih pravnih pravila mora temeljiti na očitom i ozbiljnom nepoštovanju granica široke diskrecijske ovlasti kojom raspolaže zakonodavac Unije pri izvršavanju svojih nadležnosti u području zajedničke poljoprivredne politike na temelju članka 37. UEZ-a (vidjeti u tom smislu i po analogiji presude Suda od 12. srpnja 2001., Jippes i dr., C-189/01, Zb. str. I-5689., t. 80.; od 9. rujna 2003., Monsanto Agricoltura Italia i dr., C-236/01, Zb. str. I-8105., t. 135., i od 15. listopada 2009., Enviro Tech (Europe), C-425/08, Zb. str. I-10035, t. 47.; vidjeti presude Općeg suda od 11. rujna 2002., Pfizer Animal Health/Vijeće, T-13/99, Zb. str. II-3305., t. 166.; od 26. studenoga 2002., Artegodan i dr./Komisija, T-74/00, T-76/00, T-83/00 do T-85/00, T-132/00, T-137/00 i T-141/00, Zb. str. II-4945., t. 201., i od 10. veljače 2004., Afrikanische Frucht-Compagnie i Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Vijeće i Komisija, T-64/01 i T-65/01, Zb. str. II-521., t. 101., i navedenu sudsku praksu). Naime, izvršavanje te diskrecijske ovlasti podrazumijeva potrebu da zakonodavac Unije predvidi i procijeni složen i neizvjestan ekološki, znanstveni, tehnički i ekonomski razvoj (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu Suda od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique et Lorraine i dr., C-127/07, Zb. str. I-9895, t. 57. do 59., i presudu Arcelor/Parlament i Vijeće, t. 61. *supra*, t. 143.).

65 U tom pogledu valja podsjetiti da je cilj zahtjeva dovoljno ozbiljne povrede prava Unije, neovisno o prirodi predmetnog nezakonitog akta, izbjegavanje da rizik od naknađivanja šteta koje su zatražili predmetni poduzetnici ograniči sposobnost predmetne institucije da u potpunosti izvršava svoje nadležnosti u općem interesu, kako u okviru svoje normativne djelatnosti ili odlukama ekonomske politike, tako i u području administrativne nadležnosti, a da pritom pojedinci ne snose posljedice očitih i neoprostivih propusta (vidjeti presudu Artegodan/Komisija, t. 63. *supra*, t. 55., i navedenu sudsku praksu).

66 U ovom slučaju tužitelji u biti tvrde da je Komisija uvođenjem, kao prvo, privremene zabrane uvoza divljih ptica ulovljenih u divljini donošenjem Odluke 2005/760, zatim produljenjem navedene zabrane odlukama o produljenju i konačno, *de facto* konačnim utvrđivanjem te zabrane donošenjem Uredbe br. 318/2007, počinila dovoljno ozbiljnu povredu određenih pravnih pravila čija je svrha dodijeliti im prava te da im je ta povreda prouzrokovala stvarnu i izvjesnu štetu.

67 Opći sud smatra primjerenim da se najprije ispita postojanje nezakonitog postupanja Komisije s obzirom na načela iznesena u točkama 62. do 65. ove presude.

B – *Postojanje nezakonitog postupanja*

68 U svojim pismenima tužitelji navode postojanje triju nezakonitih postupanja Komisije, uzimajući u obzir, kao prvo, zabranu uvoza divljih ptica ulovljenih u divljini koja je uvedena Odlukom 2005/760, kao drugo, produljenje te zabrane uvoza odlukama o produljenju, te, kao treće, *de facto* konačnu zabranu uvoza utvrđenu Uredbom br. 318/2007.

69 Za svako od tih navodnih nezakonitih postupanja, tužitelji u biti ističu tri tužbena razloga. Ti se tužbeni razlozi temelje, kao prvo, na nepostojanju ovlasti Komisije ili na njezinom očitom i ozbiljnom nepoštovanju granica njezine diskrecijske ovlasti na temelju pravnih osnova koje se oslanjanju na Odluku 2005/760, odluke o produljenju i Uredbu br. 318/2007 (u daljnjem tekstu: osporavani akti), kao drugo, na tome da je Komisija počinila dovoljno ozbiljnu povredu pravnih pravila kojima se dodjeljuju prava pojedincima i, kao treće, na odgovornosti za akt zbog kojeg su, iako je zakonit, oni ipak pretrpjeli štetu.

70 Kao treće, Opći sud smatra da je primjereno odvojeno ispitati ta tri tužbena razloga u odnosu na navodna nezakonita postupanja Komisije, odnosno osporavane akte.

1. *Nepostojanje diskrecijske ovlasti Komisije ili njezino očito i ozbiljno nepoštovanje granica njezine diskrecijske ovlasti na temelju pravnih osnova koje se oslanjaju na osporavane akte*

a) Zakonitost Odluke 2005/760

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na očitom i ozbiljnom nepoštovanju granica diskrecijske ovlasti Komisije na temelju članka 18. stavka 1. Direktive 91/496 i na nepoštovanju njezine obveze dužne pažnje

– Doseg prvog tužbenog razloga

71 U svojem prvom tužbenom razlogu, s jedne strane, tužitelji navode da Komisija nije imala ovlasti donijeti osporavane akte i da je, u tom slučaju, obična povreda prava Unije bila dostatna za utvrđenje postojanja nezakonitosti u smislu sudske prakse navedene u točki 62. ove presude. S druge strane, tužitelji prigovaraju Komisiji da je donošenjem Odluke 2005/760 očito i ozbiljno prekoračila granice svoje diskrecijske ovlasti koja joj je dodijeljena člankom 18. stavkom 1. Direktive 91/496.

72 U prilog tim različitim prigovorima, tužitelji u biti navode da, na temelju članka 18. stavka 1. Direktive 91/496, Komisija ima ovlasti donijeti zaštitne mjere samo unutar strogo ograničenog okvira i, slijedom toga, unutar okvira ograničene nadležnosti. Kao prvo, prema mišljenju tužitelja, Komisija može poduzeti mjeru jedino u slučaju ozbiljne opasnosti za zdravlje životinja ili ljudi ili zbog drugih ozbiljnih problema po zdravlje životinja. Kao drugo, Komisija može odabrati samo jednu od dvije mjere predviđene tom odredbom, odnosno suspenziju uvoza ili utvrđivanje posebnih uvjeta. Kao treće, te mjere odnose se na cijelu ili dio dotične treće zemlje i, prema potrebi, na treću zemlju provoza. Međutim, Komisija je prekoračila granice svojih nadležnosti zabranom uvoza iz svih zemalja koje pripadaju regionalnim povjerenstvima OIE-a, uključujući cijele kontinente koji nisu pogođeni influencom ptica, umjesto da se ograničila samo na posebna rizična područja. U tom pogledu tužitelji pojašnjavaju da je Komisija u toj odluci trebala razlikovati, s jedne strane, zemlje u kojima se influenca ptica do tada pojavila i u kojima je, prema tome, postojao pravi rizik ili je bilo provoza iz tih zemalja ili u njih te, s druge strane, zemlje u kojima nije bilo nijednog slučaja zaraze ili rizika kojima bi se mogla opravdati zabrana uvoza. Stoga, uvoz iz, osobito, Srednje i Južne Amerike te iz Oceanije, nije trebalo suspendirati. Međutim, ne ispitavši posebno situaciju i rizike u svakoj trećoj zemlji ili trećoj zemlji provoza, Komisija nije samo očito i ozbiljno prekoračila granice svojih nadležnosti te djelovala izrazito proizvoljno, već i nije ispunila svoje obveze razboritosti i dužne pažnje.

73 Komisija osporava argumente tužitelja i u biti tvrdi da raspolaže širokom marginom prosudbe u provedbi, osobito, članka 18. stavka 1. Direktive 91/496.

74 Opći sud smatra primjerenim ispitati, najprije, je li Komisija raspolagala širokom diskrecijskom ovlašću za donošenje osporavanih akata te, zatim, je li ispunila svoju obvezu dužne pažnje s ciljem poštovanja granica i potpunog izvršavanja takve široke margine prosudbe.

– Postojanje široke diskrecijske ovlasti na temelju članka 18. stavka 1. Direktive 91/496

75 Opći sud najprije ističe da se Odluka 2005/760 temelji osobito na članku 18. stavku 1. Direktive 91/496.

76 Nadalje, iz teksta uvodne izjave 2. Odluke 2005/760, u kojoj se navodi da se „čini primjerenim suspendirati uvoz ptica koje potječu iz određenih rizičnih područja“, kao i iz konteksta pojave ptica zaraženih VPIP-om u karantenskom centru u Essexu u listopadu 2005. (vidjeti točku 15. ove presude), proizlazi da se u ovom slučaju Komisija, kao na točnu pravnu osnovu, oslonila na prvu pretpostavku iz članka 18. stavka 1. Direktive 91/496, odnosno pojavu ili širenje zoonoze ili neke bolesti ili pojave koja bi mogla predstavljati ozbiljnu opasnost za zdravlje životinja ili ljudi na državnom području određene treće zemlje, a ne na drugoj pretpostavci bilo kojeg drugog ozbiljnog problema po zdravlje životinja.

77 Opći sud osim toga smatra da se članak 18. stavak 1. Direktive 91/496 i osobito dio „ozbiljna opasnost za zdravlje životinja ili ljudi“ treba tumačiti s obzirom na načela kojima je uređena politika Unije u području zaštite zdravlja ljudi i zdravlja životinja, osobito načela predostrožnosti, koje se posebno primjenjuje tom odredbom.

78 U tom pogledu valja podsjetiti da je, kao što proizlazi iz članka 174. stavaka 1. i 2. UEZ-a, zaštita ljudskog zdravlja obuhvaćena ciljevima politike Unije u području zaštite okoliša, čiji je cilj visok stupanj zaštite i koja se temelji, osobito, na načelima predostrožnosti i preventivnog djelovanja. Zahtjevi te politike moraju biti uključeni u utvrđivanje i provedbu ostalih politika Unije. Osim toga, kao što se predviđa člankom 152. UEZ-a, zahtjevi u području zaštite zdravlja ljudi i zdravlja životinja sastavni su dio svih politika i aktivnosti Unije i moraju se stoga uzeti u obzir pri provedbi zajedničke poljoprivredne politike koju provode institucije Unije. Načelo predostrožnosti primjenjuje se kad institucije Unije poduzmu, u okviru zajedničke poljoprivredne politike, mjere za zaštitu zdravlja ljudi i zdravlja životinja (vidjeti presudu Suda od 22. prosinca 2010., Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Zb., str. I-13533., t. 71. i 72., i navedenu sudsku praksu).

79 Načelo predostrožnosti opće je načelo prava Unije, koje proizlazi iz članka 3. točke (p) UEZ-a, članka 6. UEZ-a, članka 152. stavka 1. UEZ-a, članka 153. stavaka 1. i 2. UEZ-a i članka 174., stavaka 1. i 2. UEZ-a, koje dotičnim tijelima nameće obvezu da u preciziranom okviru izvršavanja nadležnosti koje su im dodijeljene relevantnim propisima poduzmu prikladne mjere u svrhu sprečavanja potencijalnih opasnosti za javno zdravlje, sigurnost i okoliš, dajući prednost zahtjevima koji su povezani sa zaštitom tih interesa pred gospodarskim interesima (vidjeti presudu Općeg suda od 9. rujna 2011., Dow AgroSciences i dr./Komisija, T-475/07, Zb., str. II-5937., t. 144., i navedenu sudsku praksu).

80 Stoga načelo predostrožnosti dopušta institucijama, kada postojanje i opseg rizika za zdravlje ljudi još uvijek nisu sa sigurnošću utvrđeni, da poduzmu mjere za zaštitu zdravlja ljudi ne čekajući da se u potpunosti i u punoj težini ostvare rizici za to zdravlje (vidjeti presudu Gowan Comércio Internacional e Serviços, t. 78. *supra*, t. 73., i navedenu sudsku praksu) ili da se ostvare negativni učinci na zdravlje (vidjeti u tom smislu presude Općeg suda Pfizer Animal Health/Vijeće, t. 64. *supra*, t. 139. i 141., i od 11. rujna 2002., Alpharma/Vijeće, T-70/99, Zb., str. II-3495., t. 152. i 154.).

81 Osim toga, načelo opreznosti opravdava uporabu ograničavajućih mjera, pod uvjetom da su te mjere nediskriminirajuće i objektivne, kada se pokaže nemogućim sa sigurnošću utvrditi postojanje ili opseg navodnog rizika zbog nedovoljnih, neuvjerljivih ili nepreciznih rezultata provedenih studija, a u slučaju njegova ostvarenja postoji vjerojatnost nastanka stvarne štete za javno zdravlje (vidjeti presudu Gowan Comércio Internacional e Serviços, t. 78. *supra*, t. 76., i navedenu sudsku praksu).

82 Iz prethodnih načela proizlazi da, kada Komisija razmatra usvojiti zaštitnu mjeru na temelju prve pretpostavke iz članka 18. stavka 1. Direktive 91/496, odnosno pojave ili širenja „zoonoze, ostale bolesti ili pojave koje bi mogle predstavljati ozbiljnu opasnost za zdravlje životinja ili ljudi“, ona ima široku diskrecijsku ovlast na temelju načela predostrožnosti. Stoga Komisija može u skladu s navedenim načelom, poduzeti zaštitne mjere kako bi spriječila moguće širenje takvih bolesti kada je to opravdano ozbiljnim problemima po zdravlje životinja. Osim toga, iz sudske prakse proizlazi da institucije Unije također imaju široku diskrecijsku ovlast u pogledu utvrđivanja razine rizika neprihvatljive za društvo, s ciljem primjene načela predostrožnosti i, osobito, donošenja zaštitnih mjera (vidjeti u tom smislu i po analogiji presude Pfizer Animal Health/Vijeće, t. 64. *supra*, t. 167., i Alpharma/Vijeće, t. 80. *supra*, t. 178., i navedenu sudsku praksu).

83 S obzirom na prethodno navedeno, prigovor tužitelja prema kojem Komisija nije raspolagala širokom marginom prosudbe na temelju članka 18. stavka 1. Direktive 91/496 i prema kojem je podlijegala ograničenoj nadležnosti, treba odbiti.

– Poštovanje obveze dužne pažnje

84 U slučaju kad neka institucija Unije raspolaže širokom diskrecijskom ovlasti, nadzor poštovanja prava koje jamči pravni poredak Unije u upravnim postupcima je od temeljne važnosti. Takva jamstva za nadležnu instituciju uključuju, osobito, obvezu brižljivog i nepristranog ispitivanja svih relevantnih elemenata predmetnog slučaja i obvezu dovoljnog obrazlaganja svoje odluke (vidjeti u tom smislu presudu Suda od 6. studenoga 2008., Nizozemska/Komisija, C-405/07 P, Zb. str. I-8301., t. 56., kojom se upućuje, osobito, na njegovu presudu od 21. studenoga 1991., Technische Universität München, C-269/90, Zb. str. I-5469, t. 14.; presudu Općeg suda Dow AgroSciences i dr./Komisija, t. 79. *supra*, t. 154.). Naime, poštovanje obveze Komisije da pažljivo prikupi sve činjenice koje su joj prijeko potrebne za izvršavanje njezinih širokih diskrecijskih ovlasti, kao i njezin nadzor od strane suda Unije, to su važniji jer izvršavanje navedenih diskrecijskih ovlasti podliježe samo sudskom nadzoru merituma, koji je ograničen na traženje očite pogreške. Stoga, obveza nadležne institucije da brižljivo i nepristrano ispita sve relevantne elemente predmetnog slučaja čini nužan preduvjet da sud Unije može provjeriti jesu li ostvareni činjenični i pravni elementi o kojima ovisi izvršavanje te široke diskrecijske ovlasti

(vidjeti u tom smislu presudu Enviro Tech (Europe), t. 64. *supra*, t. 47. i 62.; presude Općeg suda Pfizer Animal Health/Vijeće, t. 64. *supra*, t. 166. i 171., i od 17. ožujka 2005., Agraz i dr./Komisija, T-285/03, Zb. str. II-1063., t. 49.).

85 U tom pogledu sudska praksa još je pojasnila da je što iscrpnija znanstvena procjena rizika na temelju znanstvenih mišljenja koja se temelje na načelima izvrsnosti, transparentnosti i neovisnosti, važno postupovno jamstvo u svrhu osiguravanja znanstvene objektivnosti mjera i izbjegavanja poduzimanja proizvoljnih mjera (presuda Pfizer Animal Health/Vijeće, t. 64. *supra*, t. 172.). Stoga, presuđeno je da se prva pretpostavka članka 18. stavka 1. Direktive 91/496 može provjeriti ako su novi podaci bitno izmijenili poimanje opasnosti koju predstavlja ta bolest (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu Suda od 22. lipnja 2011., Denkavit Nederland i dr., C-346/09, Zb., str. I-5517., t. 51., i navedenu sudsku praksu).

86 U ovom slučaju treba utvrditi da, s obzirom na to da se Komisija oslonila, kao na pravnu osnovu, na prvu pretpostavku iz članka 18. stavka 1. Direktive 91/496 koja se izričito odnosi na pojavu ili širenje „na državnom području određene treće zemlje“, „zoonoze ili ostal[ih] bolesti ili pojave koje bi mogle predstavljati ozbiljnu opasnost za zdravlje životinja ili ljudi“, bila je dužna dokazati da su poduzete zaštitne mjere bile u dovoljno izravnoj vezi s „cijelom ili dijelom dotične treće zemlje“, odnosno s trećim zemljama na čijem su se području pojavili slučajevi influence ptica, „i, prema potrebi, [s trećom zemljom provoza odnosno trećim zemljama provoza]“. Komisija je tim više bila dužna ispuniti taj teret dokazivanja i tu obvezu obrazlaganja jer se, u uvodnoj izjavi 2. Odluke 2005/760, izričito pozvala na to da treba „suspendirati uvoz ptica koje potječu iz određenih rizičnih područja“.

87 Stoga, iz zajedničkog tumačenja uvodne izjave 2., članka 1., kao i Priloga Odluci 2005/760, proizlazi da je, u pogledu dvaju slučajeva VPIP-a otkrivenih u rujnu 2005., koji su potekli iz Surinama ili s Tajvana (vidjeti točku 76. ove presude), Komisija odlučila proširiti mjere suspenzije svog uvoza ptica iz svih trećih zemalja koje pripadaju regionalnim povjerenstvima OIE-a, odnosno Afrike, Sjeverne i Južne Amerike, Azije, uključujući Daleki Istok i Oceaniju, Europe i Bliskog istoka, i prema tome, podrijetlom iz cijelog svijeta.

88 Međutim, unatoč činjenici da se, u toj fazi, za zaražene ptice koje su otkrivene u karantenskom centru u Essexu mislilo da su podrijetlom iz Surinama ili iz Tajvana, dakle iz trećih zemalja koje se nalaze u Južnoj Americi i u Aziji, što je moglo opravdati suspenziju uvoza s tih kontinenata, ni iz obrazloženja Odluke 2005/760 ni iz pisanih izjava Komisije nastalih tijekom postupka ne proizlazi da je Komisija samo pokušala prikupiti dokaze u pogledu saznanja mogu li se rizik ili ozbiljna opasnost za zdravlje koji se pripisuju pticama koje potječu iz trećih zemalja pojaviti i u trećim zemljama u Africi ili Oceaniji. Naime, sporni spis ne sadrži ništa što bi pokazalo da je, pri donošenju Odluke 2005/760, Komisija raspolagala relevantnim podacima na temelju kojih bi mogla donijeti svoje zaključke koji se odnose na postojanje takvog rizika ili opasnosti u pogledu uvoza ptica iz područja izrazito udaljenih od dotičnih trećih zemalja, čak i kao zemalja provoza, ni da je istraživala takve podatke ni da je u tom pogledu zaista izvršila svoju široku marginu prosudbe.

89 Naime, u prvom mišljenju EFSA-e, i stoga, jedinom relevantnom znanstvenom mišljenju kojime je Komisija raspolagala u toj fazi, neuobičajena endemija virusa H5N1 kojim su bile zaražene divlje ptice utvrđena je samo u „određenim azijskim zemljama“, priznajući da su, s obzirom na to da je ta situacija bila nova i na nedostatak znanja o tom fenomenu, njezine posljedice mogle biti nepredvidive i nisu bile potkrijepljene dovoljnim znanstvenim dokazima (vidjeti točku 12. ove presude). Osim toga, iz izvješća OIE-a od 19. kolovoza 2009., koje sadrži popis trećih zemalja u kojima su od 2004. do listopada 2005. pojavili slučajevi VPIP-a, na kojemu se navode isključivo azijske zemlje i određene europske zemlje, proizlazi da su ti podaci bili zaista dostupni i da su dokazivali da u tom razdoblju drugi kontinenti i zemlje još uvijek nisu bili izloženi širenju VPIP-a. S obzirom na to da Komisija vrlo nejasno navodi, i to samo u odgovoru na tužbu, da je u tom razdoblju imala na raspolaganju samo prvo mišljenje EFSA-e i da je bilo nemoguće prethodno odrediti rizične zemlje i područja zbog „migracija divljih ptica s jednog kontinenta na drugi i činjenice da migracijski putovi nisu [bili] detaljno poznati“,

dovoljno je utvrditi da Komisija u obrazloženjima Odluke 2005/760 ili tijekom postupka nije iznijela nijedan element potkrijepljen izvješćima znanstvene procjene kojim bi se moglo dokazati da je postojao rizik migracije divljih ptica podrijetlom iz Surinama ili Tajvana koji bi mogao pogoditi, osobito, Afriku i Oceaniju ili da takav prikaz migracijskih putova stvarno nije moguć. Naime, u tom pogledu, Komisija se samo pozvala, isključivo u odgovoru na tužbu, na migracije divljih ptica s jednog kontinenta na drugi tvrdeći, bez ijednog dokaza u prilog tome, da migracijski putovi nisu bili detaljno poznati i da stoga nije bilo moguće prethodno izvršiti realističnu raspodjelu zemalja na različita rizična područja. Nadalje, treba pojasniti da je sama Komisija u dopisu upućenom Europskom udruženju trgovaca pticama 31. siječnja 2007. navela da se prije 2006. uvijek pretpostavljalo da divlje ptice imaju manju ulogu s obzirom na visoku stopu smrtnosti ptica zaraženih visoko patogenim virusima.

90 Ipak valja utvrditi da se, u ovom slučaju, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 84. ove presude, Komisija nije mogla, s ciljem primjene prve pretpostavke iz članka 18. stavka 1. Direktive 91/496 i potpunog izvršavanja svoje široke diskrecijske ovlasti u tom pogledu, suzdržati od istrage i ispitivanja, s jedne strane, jesu li i u kojoj mjeri dotične treće zemlje u tom razdoblju, odnosno Surinam i određen broj azijskih zemalja, pripadale većim teritorijalnim područjima koja su mogla biti izložena širenju VPIP-a, odnosno osobito zemljama koje graniče s navedenim zemljama, uključujući i zemlje provoza te, s druge strane i pogotovo, jesu li i u kojoj mjeri druge treće zemlje, ili čak drugi kontinenti izvan Južne Amerike i jugoistočne Azije, mogli biti pogođeni tim širenjem ili u njemu sudjelovati. U tom pogledu, Komisija ne može tvrditi da je u travnju 2005. već zahtijevala drugo mišljenje EFSA-e kako bi ispunila svoju obvezu istrage u tom pogledu. Naime, mandat EFSA-e koji je predmet tog zahtjeva odnosi se samo na kvalitativnu procjenu rizika po zdravlje i dobrobit životinja povezanog s uvozom divljih ptica, a ne kvantitativna analizu ili analizu rizičnih područja, osobito zbog putova divljih ptica selica, ni na rizike po ljudsko zdravlje, te ne čini poveznicu s događajima do kojih je došlo u karantenskom centru u Essexu u listopadu 2005.

91 Stoga, zbog nedostatka obrazloženja i konkretnih činjenica dovoljno potkrijepljenih sa znanstvenog stajališta (vidjeti sudsku praksu navedenu u točki 85. ove presude), koje bi mogle opravdati cjeloviti pristup u Odluci 2005/760, te zbog nedostatka Komisijinih pokušaja istrage u tu svrhu, valja utvrditi da, u ovom slučaju, Komisija nije ispunila svoju obvezu dužne pažnje ni svoju obvezu obrazlaganja. U tom pogledu, Komisija se ne može pozvati na to da je bila dužna poduzeti hitnu mjeru zaštite. S jedne strane, ni u Odluci 2005/760 ni u njezinim pisanim izjavama podnesenima pred Općim sudom Komisija ne navodi takav razlog hitnosti i, s druge strane, moguća hitnost predmetne situacije ne može opravdati potpuni propust Komisije da, kao prvo, pažljivo i cjelovito ispita relevantne elemente dostupne u toj fazi kako bi dobila najiscrpniju moguću znanstvenu procjenu rizika, da osigura znanstvenu objektivnost predviđene mjere i izbjegne poduzimanje proizvoljnih mjera te, kao drugo, da iznese dovoljno obrazloženje u predmetnoj odluci.

92 U tom pogledu, Komisija se ne može pozvati, u jedinom odgovoru na tužbu, na potrebu za zaštitom osoblja karantenskih centara protiv VPIP-a. S jedne strane, nijedan element spisa ne upućuje na to da je donošenjem Odluke 2005/760 Komisija zaista utvrdila takav rizik. S druge strane i u svakom slučaju, Komisija je takav rizik, ako se dokaže, mogla spriječiti samo potpuno odustajući od stavljanja uvezenih ptica u karantenu. Međutim, na datum donošenja Odluke 2005/760 Komisija je donijela i Odluku 2005/759/EZ o određenim zaštitnim mjerama povezanima s VPIP-om u određenim trećim zemljama i kretanjima ptica iz trećih zemalja u pratnji vlasnika (SL L 285, str. 52.) u kojoj je izričito zadržala sustav stavljanja navedenih ptica u karantenu.

93 S obzirom na elemente spisa, treba smatrati da su tužitelji utvrdili da je, u ovom slučaju, Komisija počinila povredu svoje obveze dužne pažnje i, prema tome, povredu pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu Općeg suda od 18. rujna 1995., Nölle/Vijeće i Komisija, T-167/94, Zb. str. II-2589., t. 76.), postupajući na način na koji ne bi postupala savjesna institucija, u okolnostima istovjetnima onima koje su prevladavale kada je Komisija donijela Odluku 2005/760, što Komisija nije mogla osporiti. Treba stoga utvrditi, s obzirom na Komisijino nepoštovanje svoje obveze dužne pažnje, koja je preduvjet za potpuno izvršavanje njezine

široke margine prosudbe na temelju članka 18. stavka 1. Direktive 91/496 i nepoštovanje načela predostrožnosti, da je ta povreda načela dužne pažnje dovoljno ozbiljna da dovodi do izvanugovorne odgovornosti Unije u pogledu nezakonitog donošenja Odluke 2005/760.

94 Slijedom toga, treba prihvatiti prvi tužbeni razlog s obzirom na to da tužitelji Komisiji prigovaraju povredu njezine obveze dužne pažnje, a da nije potrebno izjasniti se o drugim prigovorima i argumentima koje su tužitelji istaknuli u ovim okolnostima.

95 S obzirom na to da Opći sud smatra da je Komisija raspolagala širokom diskrecijskom ovlasti u provedbi članka 18. stavka 1. Direktive 91/496, treba ocijeniti i drugi tužbeni razlog, koji se osobito temelji na prekoračenju navedene diskrecijske ovlasti zbog ozbiljne povrede načela proporcionalnosti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na prekoračenju diskrecijske ovlasti Komisije zbog ozbiljne povrede načela proporcionalnosti

96 U okviru njihovog drugog tužbenog razloga, tužitelji u biti tvrde da je, unatoč mogućem postojanju široke diskrecijske ovlasti Komisije, u okviru članka 18. stavka 1. Direktive 91/496, s ciljem donošenja Odluke 2005/760, Komisija nezakonito iskoristila navedenu ovlast, koju je prekoračila, osobito zbog nepoštovanja načela proporcionalnosti. Naime, strogo zatvaranje granica za uvoz svih vrsta divljih ptica očito je neproporcionalna mjera, uzimajući u obzir, osobito, pravilno funkcioniranje nadzora u okviru sustava karantene, potrebu za obustavom poticanja nezakonite trgovine divljim pticama i neprimjerenost zabrane uvoza kako bi se smanjila mnogo veća opasnost od zaraze koju prenose divlje ptice selice koje slobodno žive u prirodi. U tom pogledu tužitelji u biti pojašnjuju da je, umjesto zabrane uvoza divljih ptica iz 167 zemalja, čak i ako potonje ptice ne predstavljaju nikakav rizik širenja influence ptica, Komisija mogla u listopadu 2005. donijeti mjere koje su u brojnim pogledima znatno manje ograničavajuće, kako bi se smanjio taj rizik. Stoga, Komisija je mogla zabraniti uvoz iz određenih rizičnih područja, odobravajući uvoz iz svih drugih zemalja u kojima tada nije postojala nikakva zaraza ili rizik širenja influence ptica i koje više nisu bile zemlje provoza.

97 Komisija osporava argumente tužitelja pozivajući se, osobito, na svoju široku diskrecijsku ovlast na temelju, među ostalim, načela predostrožnosti i ističući da suspenzija uvoza, uspostavljena Odlukom 2005/760, nije bila očito neproporcionalna.

98 U tom pogledu, Opći sud podsjeća da načelo proporcionalnosti, koje čini sastavni dio općih načela prava Unije i koje je navedeno člankom 5. stavkom 4. UEU-a, zahtijeva da akti institucija ne prelaze granice prikladnosti i neophodnosti za ostvarenje legitimnih ciljeva kojima teže predmetni propisi, s time da, u slučaju kada postoji mogućnost izbora između više prikladnih mjera, valja primijeniti onu koja je manje ograničavajuća, i da prouzrokovani nepovoljni učinci ne smiju biti nerazmjerni u odnosu na ciljeve koji se žele postići (vidjeti u tom smislu presudu Suda od 8. srpnja 2010., Afton Chemical, C-343/09, Zb. str. I-7027., t. 45., i navedenu sudsku praksu).

99 Što se tiče sudskog nadzora uvjeta provedbe tog načela, s obzirom na široku diskrecijsku ovlast kojom raspolaže zakonodavac Unije u području zajedničke poljoprivredne politike, jedino očita neprikladnost mjere donesene u tom području, u odnosu na cilj koji nadležna institucija želi postići, može utjecati na zakonitost takve mjere (presuda Suda od 12. srpnja 2001., Jippes i dr., C-189/01, Zb. str. I-5689., t. 82.; vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu Gowan Comércio Internacional e Serviços, t. 78. *supra*, t. 82., i navedenu sudsku praksu). Stoga, ne radi se o tome jesu li mjere koje je poduzeo zakonodavac Unije jedine ili najbolje moguće mjere, već jesu li ili nisu očito neprimjerene u odnosu na cilj koji se nastoji ostvariti (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Jippes i dr., t. 83.).

100 Osim toga, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 62. ove presude, radi utvrđivanja dovoljno ozbiljne povrede načela proporcionalnosti, valja ispitati je li zakonodavac Unije očito i ozbiljno prekoračio granice svoje diskrecijske ovlasti.

101 Valja pojasniti da i u okviru pozivanja na načelo predostrožnosti i, osobito, pri procjeni rizika, koja pretpostavlja da institucije Unije raspolažu znanstvenom procjenom rizika i da određuju razinu rizika neprihvatljivu za društvo, što uključuje da te institucije donesu političku odluku (vidjeti u tom smislu presudu Dow AgroSciences i dr./Komisija, t. 79. *supra*, t. 145. i 148., i navedenu sudsku praksu), navedena odluka mora biti u skladu s načelom prioriteta zaštite javnog zdravlja, sigurnosti i okoliša u odnosu na gospodarske interese, kao i načela proporcionalnosti i nediskriminacije (vidjeti u tom smislu presude Artegodan i dr./Komisija, t. 64. *supra*, t. 186., i od 21. listopada 2003., Solvay Pharmaceuticals/Vijeće, T-392/02, Zb. str. II-4555, t. 125.).

102 U ovom slučaju Opći sud ističe da je cilj koji se nastojao ostvariti suspenzijom uvoza divljih ptica na temelju Odluke 2005/760 bio zaštita zdravlja životinja i ljudi, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 1. navedene odluke.

103 Međutim, s obzirom na razmatranja iznesena u točkama 84. do 94. ove presude kojima se utvrđuje Komisijina dovoljno ozbiljna povreda njezine obveze dužne pažnje, kao i nedostatak primjerenog izvršavanja Komisijine široke diskrecijske ovlasti na temelju članka 18. stavka 1. Direktive 91/496 i provedbe načela predostrožnosti, valja zaključiti da je, s obzirom na nedostatak znanstvenih dokaza koji mogu opravdati privremenu suspenziju uvoza divljih ptica općeg dosega, takva mjera jednako tako bila očito neproporcionalna, barem u zemljopisnom smislu. Drugim riječima, uzimajući u obzir činjenicu da Komisija nije poštovala svoju obvezu da pažljivo i nepristrano ispita relevantne elemente, na temelju kojih je donijela mjeru suspenzije uvoza iz svih područja iz Priloga Odluci 2005/760, odnosno da ona uopće nije izvršila svoju diskrecijsku ovlast u tom pogledu, ona nije ni utvrdila da nema manje ograničavajućih mjera, odnosno zemljopisno ograničeniju suspenziju uvoza. Stoga, nemoguće je smatrati da je, u ovom slučaju, suspenzija uvoza divljih ptica iz svih trećih zemalja koje pripadaju regionalnim povjerenstvima OIE-a, bila nužna i prikladna za postizanje cilja koji se nastojao ostvariti navedenom odlukom, odnosno zaštite zdravlja životinja i ljudi.

104 Stoga valja zaključiti da je donošenjem Odluke 2005/760 Komisija također očito i ozbiljno povrijedila zahtjeve koji proizlaze iz načela proporcionalnosti i, prema tome, prekoračila granice diskrecijske ovlasti kojom je raspolagala na temelju članka 18. stavka 1. Direktive 91/496 i provedbe načela predostrožnosti.

105 Treba utvrditi da je Komisija počinila dovoljno ozbiljnu povredu načela proporcionalnosti na temelju koje bi se mogla utvrditi odgovornost Unije i, prema tome, prihvatiti drugi tužbeni razlog.

106 U tim okolnostima, nije više potrebno izjasniti se o drugim prigovorima i argumentima koje su tužitelji istaknuli u okviru drugog tužbenog razloga protiv zakonitosti Odluke 2005/760, ni o podredno iznesenom trećem tužbenom razlogu.

107 Nadalje treba ocijeniti je li i u kojoj je mjeri zakonitost odluka o produljenju dovedena u pitanje zbog istih nezakonitosti koje sadrži Odluka 2005/760.

b) Zakonitost odluka o produljenju

Sažetak argumenata stranaka

108 Tužitelji tvrde da je Komisija počinila dovoljno ozbiljnu povredu pravnih pravila koja za cilj imaju dodjeljivanje prava pojedincima donošenjem odluka o produljenju Odluke 2005/760, odnosno odluka 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 i 2007/183. U tom pogledu, ponavljaju već iznesene argumente u odnosu na Odluku 2005/760, kojima u biti iznose dodatna razmatranja iznesena u daljnjem tekstu.

109 Kao prvo, razlog istaknut kako bi se opravdalo donošenje Odluke 2005/760 sadržavao je pogrešku, jer je ptica nalik slavuju zaražena VPIP-om, otkrivena u karantenskom centru u Essexu, zapravo iz Tajvana, a ne iz Surinama. Ta pogreška, koja je Komisiji bila poznata po objavi izvješća DEFRA 11. studenoga 2005. (vidjeti točku 23. ove presude), stoga više ne može opravdati odluke o produljenju. Kao drugo, pozivajući se na otkrivanje novih slučajeva zaraze VPIP-om u Uniji, osobito u uvodnoj izjavi 4. Odluke 2005/862, Komisija je zanemarila činjenicu da se podrijetlo te zaraze ne može pripisati divljim pticama ulovljenima u divljini, čiji je uvoz suspendiran Odlukom 2005/760, već se mora pripisati divljim pticama selicama. Kao treće, pozivajući se na prvo i drugo mišljenje EFSA-e kako bi tvrdila da sve divlje ptice predstavljaju rizik širenja VPIP-a, Komisija nije uzela u obzir temeljnu razliku između vrsta, u pogledu njihove osjetljivosti na VPIP, koja je određena u drugom mišljenju EFSA-e. Kao četvrto, spominjući pojavu žarišta VPIP-a u jugoistočnoj Aziji tek u Odluci o produljenju 2006/79, Komisija je naknadno pokušala opravdati donošenje Odluke 2005/760.

110 Komisija osporava argumente tužitelja. U pogledu odluka o produljenju, Komisija u biti samo tvrdi da su navedene odluke opravdane postojanjem opasnosti za životinje koju predstavlja influenca ptica. U tom razdoblju, cijeli je svijet bio suočen s izrazito nestabilnom i neviđenom situacijom. Naime, prije produljenja, slučajevi influence pojavili su se u Džibutiju, Burkini Faso, Nigeru, Indiji i Rumunjskoj. Nakon produljenja virus se ponovno pojavio u Tajlandu i jugoistočnoj Aziji. Nadalje, prema mišljenju Komisije, postojale su brojne nesigurnosti u pogledu odvijanja i uzroka brzog širenja virusa, kao i o riziku mutacije virusa i mogućim opasnostima za zdravlje ljudi koje iz toga proizlaze. Bio je potreban dodatni rok za proučavanje i analizu odvijanja širenja, uzroka, opasnosti i iskustava stečenih u brojnim zemljama, prije nego što se predvidi ukidanje zabrane uvoza.

111 U ovom slučaju valja zasebno ispitati zakonitost odluka 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 i 2007/183, s obzirom na njihovo obrazloženje, kao i na relevantne činjenice kojima je Komisija raspolagala ili je mogla raspolagati na datume njihovog donošenja, odnosno isključujući elemente koji su uslijedili nakon navedenih datuma (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu Suda od 15. travnja 2008., Nuova Agricast, C-390/06, Zb. str. I-2577., t. 54.).

Zakonitost Odluke 2005/862

112 U uvodnoj izjavi 4. Odluke 2005/862 osobito se navodi kao dodatni element u pogledu obrazloženja Odluke 2005/760 da „[...] su se pojavili novi slučajevi influence ptica u određenim državama članicama OIE-a“, na temelju čega je opravdano „produljiti suspenziju kretanja ptica kao kućnih ljubimaca i uvoz ostalih ptica iz određenih rizičnih područja“, odnosno iz svih zemalja koje pripadaju regionalnim povjerenstvima OIE-a iz Priloga 1. dijela B navedene odluke.

113 Međutim, valja utvrditi da, s jedne strane, Komisija ni u obrazloženjima Odluke 2005/862 ni u pismenima pred Općim sudom ne navodi države koje se, prema njezinom mišljenju i u tom razdoblju, nalaze u „određenim rizičnim područjima“. Komisija tek vrlo nejasno, bez dokaza u pisanom obliku u prilog tome i bez upućivanja na trenutak pojavljivanja tih elemenata i upoznavanja s njima, u odgovoru na tužbu tvrdi da su se prije odluka o produljenju slučajevi influence ptica pojavili u Džiboutiju, Burkini Faso, Nigeru, Indiji i Rumunjskoj. Stoga, iz izvješća profesora D., koje su dostavili tužitelji, koje se temelji na podacima Svjetske zdravstvene organizacije (SZO) i koje Komisija ne osporava, proizlazi da su između listopada 2005. i kraja 2005. godine Kuvajt i Ukrajina bile jedine treće zemlje u kojima su zabilježeni novi slučajevi zaraze virusom H5N1. Čak i pod pretpostavkom da je Komisija raspolagala potonjim podacima u tom razdoblju, ipak očito nije istražila i objasnila relevantne empirijske i znanstvene razloge koji bi opravdali to što je, u trenutku donošenja Odluke 2005/862, produljenje suspenzije uvoza i dalje obuhvaćalo sve zemlje koje pripadaju regionalnim povjerenstvima OIE-a.

114 Valja utvrditi, s druge strane, kao što su utvrdili i tužitelji, da ni iz Odluke 2005/862 ne proizlazi da je Komisija uzela u obzir rezultate izvješća National Emergency Epidemiology Group (vidjeti točku 20. ove presude) u kojemu je navedeno da je nakon zamjene uzoraka jedna ptica zaražena virusom H5N1, otkrivena u karantenskom centru u Essexu, pogrešno katalogizirana kao da potječe iz Surinama u Južnoj Americi, dok je ustvari potjecala iz Tajvana u Aziji. Stoga, unatoč tom vrlo relevantnom podatku za točno određivanje rizičnih područja na temelju članka 18. stavka 1. Direktive 91/496, Komisija nije objasnila, ni u Odluci 2005/862 ni tijekom postupka, razloge zbog kojih je smatrala da je ipak potrebno zadržati suspenziju uvoza divljih ptica iz Južne Amerike, odnosno čak s cijelog američkog kontinenta.

115 Iz toga proizlazi da je, kao i u donošenju Odluke 2005/760, u donošenju Odluke 2005/862 počinjena ozbiljna povreda obveze dužne pažnje i obrazlaganja Komisije. Iz toga nadalje slijedi da je, s obzirom na podatke kojima je Komisija raspolagala ili je mogla raspolagati u tom razdoblju ako je pravilno ispunila svoju obvezu istrage i izvršila svoju diskrecijsku ovlast u tom pogledu, zadržavanje suspenzije uvoza divljih ptica iz svih zemalja koje pripadaju regionalnim povjerenstvima OIE-a očito bilo neproporcionalno. Naime, s obzirom na nedostatak dokaza o zaraženosti ptica uvezenih iz Južne Amerike i na to da se epidemija virusa H5N1 proširila jedino na Kuvajt i Ukrajinu, Komisija nije bila ovlaštena, u nedostatku drugih relevantnih empirijskih i znanstvenih dokaza, produljiti suspenziju uvoza divljih ptica podrijetlom iz svih zemalja koje pripadaju regionalnim povjerenstvima OIE-a, koja je uvedena Odlukom 2005/760.

116 Slijedom toga, valja zaključiti da je i u donošenju Odluke 2005/862 počinjena dovoljno ozbiljna povreda načela dužne pažnje i proporcionalnosti, što bi moglo dovesti do odgovornosti Unije.

Zakonitost Odluke 2006/79

117 U uvodnoj izjavi 2. Odluke 2006/79 osobito je pojašnjeno da, „nakon pojave žarišta influence ptica koje je uzrokovao visoko patogeni soj na jugoistoku Azije virusa H5N1, koja je počela u prosincu 2003., Komisija je donijela više zaštitnih mjera protiv influence ptica“. Osim toga, uvodna izjava 3. navedene odluke glasi kako slijedi:

„S obzirom na to da su se pojavili novi slučajevi influence ptica u određenim državama članicama [OIE-a], valja zadržati ograničenja u pogledu kretanja ptica kao kućnih ljubimaca i uvoza ostalih ptica podrijetlom iz određenih rizičnih područja. Stoga valja produljiti primjenu Odluke 2005/759 […] i Odluke 2005/760 […].“ [neslužbeni prijevod]

118 U tom pogledu valja utvrditi da, osim upućivanja na pojavu žarišta influence ptica koje je uzrokovao visoko patogeni soj virusa H5N1 na jugoistoku Azije od prosinca 2003., Komisija ni u obrazloženjima Odluke 2006/79 ni u svojim pismenima ne navodi zemljopisno podrijetlo tih „novih slučajeva influence ptica“. Jedino iz dopisa Komisije od 16. veljače 2006., koji je, štoviše, uslijedio nakon donošenja Odluke 2006/79, i koji su dostavili tužitelji, proizlazi da je odluka o produljenju ponajprije obrazložena pojavom i brzim širenjem virusa H5N1 u Turskoj, kao i činjenicom da je dostavljeno vrlo malo podataka, odnosno nikakvi podaci o nadzoru influence ptica u zemljama koje graniče s Turskom. Osim toga, u pregledu izvješća OIE-a između 2004. i 2007., koji su podnijeli tužitelji i čiji sadržaj Komisija nije dovela u pitanje, navodi se da su se, između 30. studenoga 2005. i 31. siječnja 2006., ponovno pojavili novi slučajevi povezani s virusom H5N1 u trećim zemljama, u ovom slučaju, u Kini, Hrvatskoj, Indoneziji, Rumunjskoj, Rusiji, Tajlandu, Turskoj, Ukrajini i Hong Kongu.

119 Međutim, čak i pod pretpostavkom da se donošenjem Odluke 2006/79 Komisija oslonila na podatke navedene u prethodnoj točki, a nije dokazala da je njima raspolagala ni da ih je upotrijebila prethodno donošenju predmetne odluke o produljenju, iako bi ti podaci mogli objasniti njezinu nejasnu tvrdnju iz točke 113. ove presude, nije uspjela, s jedne strane, pojasniti svoj zaključak na temelju kojeg ti „novi slučajevi“ opravdavaju produljenje zabrane uvoza divljih ptica iz svih zemalja koje pripadaju

regionalnim povjerenstvima OIE-a i, s druge strane, iznijeti dokaze u prilog tom zaključku. Osobito, sama činjenica da se epidemija proširila Turskom, u nedostatku drugih objašnjenja i relevantnih dokaza, nije mogla opravdati suspenziju uvoza divljih ptica iz Južne Amerike i Oceanije.

120 Stoga, valja zaključiti da pri donošenju Odluke 2006/79 Komisija nije ispunila ni svoju obvezu dužne pažnje i da je povrijedila načelo proporcionalnosti na temelju čega bi se mogla utvrditi odgovornost Unije.

Zakonitost Odluke 2006/405

121 U uvodnoj izjavi 8. Odluke 2006/405 navodi se sljedeće:

„Opasnost od azijskog soja virusa influence ptica koja prijeti [Uniji] nije se smanjila. Bolest je i dalje prisutna kod divljih ptica u [Uniji] i kod divljih ptica i peradi u raznim trećim zemljama, uključujući zemlje članice Međunarodnog ureda za epizootije (OIE). Osim toga, u nekim dijelovima svijeta taj virus uzrokuje sve veću endemiju. Stoga treba produljiti zaštitne mjere utvrđene Odlukom […] 2005/759 [i] Odlukom 2005/760 […].“

122 U tom pogledu valja utvrditi da Komisija ponovno ne pojašnjava, ni u Odluci 2006/405 ni u svojim pismenima, identitet predmetnih zemalja kada osobito nejasno upućuje na „razn[e] treć[e] zemlj[e], uključujući zemlje članice [OIE-a]“. Međutim, iz pregleda izvješća OIE-a između 2004. i 2007. (vidjeti točku 118. ove presude) proizlazi da se novi slučajevi koji su se pojavili između 31. siječnja i 31. svibnja 2006. u trećim zemljama ne odnose ni na Sjevernu ni Južnu Ameriku ni na Oceaniju. Stoga, čak i pod pretpostavkom da je Komisija u tom trenutku raspolagala tim podacima, što bi moglo objasniti njezinu nejasnu tvrdnju navedenu u točki 113. ove presude, ona nije iznijela dokaz da je ispunila svoju obvezu dužne pažnje, poštovala načelo proporcionalnosti i da je stoga utemeljeno zadržala suspenziju uvoza divljih ptica iz svih zemalja koje pripadaju regionalnim povjerenstvima OIE-a.

123 U tim okolnostima valja zaključiti da nezakonitosti koje je Komisija počinila od donošenja Odluke 2005/760 nisu prestale pri donošenju Odluke 2006/405.

Zakonitost Odluke 2006/522

124 S ciljem opravdanja novog produljenja suspenzije uvoza divljih ptica, uvodna izjava 7. Odluke 2006/522 poziva se na „trenutačno zdravstveno stanje životinja u pogledu ptičje gripe, i [...] na iščekivanj[e] donošenja mišljenja EFSA-e predviđenog u listopadu“.

125 Kao što proizlazi iz pregleda izvješća OIE-a između 2004. i 2007. (vidjeti točku 118. ove presude), pri donošenju Odluke 2006/522, u određenim dijelovima svijeta, osobito u Južnoj Americi i u Oceaniji, nije otkriven nijedan novi slučaj ptičje gripe. Osim toga, sama činjenica da je EFSA bila u postupku sastavljanja i donošenja svojeg drugog mišljenja, čiji cilj nije bio odrediti zemljopisni doseg rizika širenja ptičje gripe koja je osobito povezana s putovima divljih ptica selica (vidjeti točku 90. ove presude), nije mogla osloboditi Komisiju njezine obveze dužne pažnje i obveze obrazlaganja u pogledu mogućih opravdanja kojima bi zadržala suspenziju uvoza divljih ptica iz svih zemalja koje pripadaju regionalnim povjerenstvima OIE-a, ni njezine obveze poštovanja načela proporcionalnosti.

126 Stoga je Komisija donošenjem Odluke 2006/522 nastavila s nezakonitostima koje je počinila od donošenja Odluke 2005/760.

Zakonitost Odluke 2007/21

127 Uvodna izjava 2. Odluke 2007/21 upućuje na donošenje, 27. listopada 2006., drugog mišljenja EFSA-e, objavljenog 14. studenoga 2006. U uvodnoj izjavi 4. navedene odluke navodi se sljedeće:

„U pogledu mjera utvrđenih u Odluci 2005/760[…], Komisija je započela procjenu mišljenja već po njegovoj objavi. Prvu analizu mišljenja i mogućih izmjena tih mjera provela je skupina stručnjaka u okviru sastanka Stalnog veterinarskog odbora za prehrambeni lanac i zdravlje životinja 14. studenoga 2006., kao i sam Stalni veterinarski odbor za prehrambeni lanac i zdravlje životinja 27. studenoga 2006. Međutim, s obzirom na zdravstvenu situaciju u svijetu u odnosu na influencu ptica, treba produljiti ograničenja predviđena u Odluci 2005/760[…] na kratko prijelazno razdoblje kako bi države članice, kao što su navele na sastanku 27. studenoga 2006., kao i Komisija, koja s njima blisko surađuje, dovršile tu procjenu i pripremile mjere koje valja odrediti.“

128 Valja utvrditi da, s obzirom na ograničen predmet zatražene znanstvene procjene s ciljem utvrđivanja drugog mišljenja EFSA-e (vidjeti točku 90. ove presude), Komisijina privremena ocjena sadržaja navedenog mišljenja nije mogla opravdati nezakonitosti koje je Komisija počinila do tog razdoblja i koje su dovele do zadržavanja prekomjerne suspenzije uvoza divljih ptica iz cijelog svijeta. Stoga se Komisija ne može pozvati na to da analizom tog mišljenja može ispuniti svoju obvezu dužne pažnje i svoju obvezu dokazivanja da uvjeti za takvu potpunu suspenziju uvoza koja osobito obuhvaća Sjevernu i Južnu Ameriku i Oceaniju budu ispunjeni. Osim toga, Komisija nije pružila, ni u Odluci 2007/21 ni tijekom postupka, podatke koji omogućuju Općem sudu da ocijeni predmet i relevantnost „zdravstvene situacije u svijetu“ koju osobito nejasno navodi u uvodnoj izjavi 4. zadnjoj rečenici navedene odluke.

129 Konačno, čak i ako se uzme u obzir činjenica da je Komisija u svojem dopisu od 31. siječnja 2007., odnosno nakon donošenja Odluke 2007/21, navela da su od 2006. divlje ptice imale vodeću ulogu u širenju influence ptica, čime se moglo obrazložiti produljenje suspenzije uvoza divljih ptica do 1. srpnja 2007., ipak Komisija nije iznijela razloge zbog kojih bi to utvrđenje opravdalo zadržavanje svjetskog dosega te suspenzije kako bi se uključile regije u kojima nije zabilježen nijedan slučaj influence ptica.

130 Prema tome, valja zaključiti da je donošenjem Odluke 2007/21 Komisija nastavila s dovoljno ozbiljnim povredama načela dužne pažnje i proporcionalnosti.

Zakonitost Odluke 2007/183

131 Odluka 2007/183 upućuje, najprije, u svojoj uvodnoj izjavi 3., na drugo mišljenje EFSA-e i nadalje, u svojoj uvodnoj izjavi 4., na Uredbu br. 318/2007, koja sadrži nove zahtjeve zdravlja životinja, „strože od uvjeta koji su trenutačno na snazi“ i čije je stupanje na snagu predviđeno za 1. srpnja 2007. U uvodnim izjavama 5. i 6. iste odluke pojašnjuje se da, „[u]zimajući u obzir [drugo] mišljenje [EFSA-e] i zdravstvenu situaciju u svijetu u odnosu na influencu ptica, za uvoz takvih ptica valja propisati stroge uvjete“ na način da „[z]aštitne mjere predviđene Odlukom 2005/760[…] [trebaju] ostati primjenjive do 30. lipnja 2007.“.

132 Iz obrazloženja navedenog u prethodnoj točki proizlazi da u trenutku donošenja Odluke 2007/183 Komisija očito nije prestala s nezakonitostima počinjenima od donošenja Odluke 2005/760, s obzirom na to da se produljenje suspenzije uvoza divljih ptica iz cijeloga svijeta još uvijek obrazlaže, osobito nejasno, drugim mišljenjem EFSA-e, „zdravstvenom situacijom u svijetu“, kao i predviđenim stupanjem na snagu Uredbe br. 318/2007 kojom se navodno utvrđuju stroži zahtjevi zdravlja životinja. Stoga Komisija nije dokazala je li i kojoj je mjeri drugim mišljenjem EFSA-e, osobito, ovlaštena zadržati tu potpunu suspenziju barem u zemljopisnom smislu.

133 Stoga, neovisno o pitanju zakonitosti Uredbe br. 318/2007, treba zaključiti da je donošenjem Odluke 2007/21 Komisija nastavila s dovoljno ozbiljnim povredama prethodno utvrđenih načela dužne pažnje i proporcionalnosti.

c) Zakonitost Uredbe br. 318/2007

Doseg osporavanja Uredbe br. 318/2007

134 Tužitelji u biti tvrde, kao prvo, u prvom i drugom dijelu prvog tužbenog razloga, da Uredba br. 318/2007 nema pravnu osnovu i da se ne može temeljiti na drugom mišljenju EFSA-e, kao drugo, u prvom i drugom dijelu drugog tužbenog razloga, koji podredno ističu, da je ta uredba donesena povredom, s jedne strane, načela proporcionalnosti i jednakog postupanja, zbog toga što zabrana uvoza divljih ptica nije prikladno sredstvo za sprječavanje širenja influence ptica i da poduzete mjere dovode divlje ptice u nepovoljniji položaj u odnosu na ostale vrste ptica, i, s druge strane, prava vlasništva i slobodnog obavljanja gospodarske djelatnosti priznatih u Povelji Europske unije o temeljnim pravima, proglašenoj 7. prosinca 2000. u Nici (SL C 364, str. 1.), i, kao treće, u trećem tužbenom razlogu, koji podrednije ističu, da donošenje te uredbe dovodi do odgovornosti Unije za zakoniti akt.

135 Najprije treba ispitati prvi dio prvog tužbenog razloga.

Postojanje dovoljne pravne osnove Uredbe br. 318/2007

136 Tužitelji tvrde u biti da Uredba br. 318/2007 nema pravnu osnovu.

137 Komisija osporava tu argumentaciju i odbacuje je, u biti, kao bespredmetnu. U skladu s člankom 33. UEZ-a, ciljevi su zajedničke poljoprivredne politike, naime, osobito, povećati poljoprivrednu produktivnost, stabilizirati tržišta i osigurati dostupnost opskrbe, a ti se ciljevi mogu ostvariti samo ako su životinje na koje se odnose te djelatnosti zaštićene od zaraznih bolesti, što jasno proizlazi iz uvodnih izjava direktiva 91/496 i 92/65. Komisija osim toga upućuje na odredbe članka 17. stavka 2. podstavka (a) i članka 17. stavka 3. podstavaka (a) i (c) Direktive 92/65 te smatra da joj ta direktiva i Direktiva 91/496 daju ovlasti za donošenje Uredbe br. 318/2007.

138 U ovom slučaju treba utvrditi da Uredba br. 318/2007, ograničavajući, svojim člankom 5. stavkom (a), odobrenje uvoza ptica uzgojenih u zatočeništvu (vidjeti točku 50. ove presude), dovodi do implicitne potpune zabrane uvoza divljih ptica ulovljenih u divljini, kao što to potvrđuju i uvodna izjava 9. navedene uredbe i ukidanje, na temelju članka 19. te iste uredbe, Odluke 2000/666 kojom je prvotno odobren uvoz ptica iz zemalja članica OIE-a u Uniju (vidjeti točke 45. i 46. ove presude). U tom pogledu, Opći sud ističe da Komisija, u svojim pismenima, potvrđuje da je odbačena svaka mogućnost primjene postupka karantene u pogledu divljih ptica, neovisno o tome jesu ili nisu ptice selice, ulovljenih u divljini.

139 Slijedom toga, valja ispitati ima li Uredba br. 318/2007 dovoljnu pravnu osnovu da se njome utvrdi potpuna i sveobuhvatna zabrana uvoza u pogledu divljih ptica ulovljenih u divljini.

140 Kao prvo, treba podsjetiti da sustav kojim se određuju zahtjevi zdravlja životinja i kojim se uređuje trgovina i uvoz životinja u Uniju, kao što je utvrđen, među ostalim, Direktivom 92/65 i, osobito, njezinim člankom 17. stavkom 2. podstavkom (b) i člankom 17. stavkom 3. te člankom 18. stavkom 1. prvom i četvrtom alinejom, na kojima se temelji Uredba br. 318/2007 (vidjeti točku 45. ove presude), počiva na načelu prema kojem je, zbog zdravlja životinja i prevencije, svaki uvoz životinja iz trećih zemalja u načelu zabranjen i dopušta se samo u slučaju izričitog odobrenja povezanog s izvršavanjem formalnosti i obveznih prethodnih provjera.

141 Naime, cilj određivanja, u pravu Unije, jedinstvenih pravila koja se odnose na zdravlje životinja kojima se uređuje stavljanje životinja na tržište, kao što proizlazi iz uvodnih izjava 2. do 4. Direktive 92/65, nije samo liberalizacija trgovine životinjama i proizvodima životinjskog podrijetla na unutarnjem tržištu, kao što proizlazi iz uvodne izjave 9. i poglavlja II. navedene direktive, naslovljenog „Odredbe koje se primjenjuju na trgovinu“, nego i utvrđivanje uvjeta koji se primjenjuju na uvoz u Uniju životinja iz trećih zemalja, kao što proizlazi iz odredbi poglavlja III. iste direktive, naslovljenog „Odredbe koje se primjenjuju na uvoz u [Uniju]“. Stoga, u skladu s načelom prethodnog odobrenja, Odlukom 2000/666 (vidjeti točku 7. ove presude), koja se temeljila na istim odredbama Direktive 92/65 kao i Uredba br. 318/2007, odobren je uvoz u Uniju ptica isključivo iz zemalja koje su navedene kao članice OIE-a, u skladu s odredbama njezina Priloga D, i koje, na temelju odredbi njezine uvodne izjave 4., jamče poštovanje „općih zahtjeva veterinarske etike i certificiranje koje se odnosi na međunarodnu trgovinu“.

142 Kao drugo, načelo prethodnog odobrenja svog uvoza iz trećih zemalja izričito je izraženo u odredbama koje se primjenjuju na uvoz u Uniju, koje se nalaze u poglavlju III. Direktive 92/65, osobito u članku 17. stavku 2. kojima se predviđa, među ostalim, sljedeće:

„Životinje, [...] mogu se uvoziti u [Uniju] samo ako udovoljavaju sljedećim zahtjevima:

(a) moraju potjecati iz treće zemlje s popisa koji treba sastaviti u skladu sa stavkom 3. [podstavkom] (a);

(b) uz njih mora biti priložen veterinarski certifikat […]“

143 Iz toga proizlazi da se uvoz u Uniju može ostvariti samo ako se poštuju zahtjevi navedeni u točkama 141. i 142. ove presude, među kojima je i zahtjev podrijetla iz treće zemlje koja se nalazi na popisu koji treba sastaviti Komisija u skladu s takozvanim postupkom „komitologije“, na temelju članka 26. Direktive 92/65, u vezi s člankom 17. Direktive 89/662 u kojem se, u njegovoj verziji mjerodavnoj za predmetni spor, predviđa primjena članka 5. u odnosu na regulatorni postupak, Odluke Vijeća 1999/468/EZ od 28. lipnja 1999. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji (SL L 184, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 36.). Na temelju članka 17. stavka 2. Direktive 92/65, Komisija je ovlaštena isključiti ili izbrisati određene treće zemlje s tog popisa, što za posljedicu ima automatsku zabranu svakog uvoza životinja iz navedenih zemalja.

144 Kao treće, iz članka 17. stavka 3. podstavka (c) Direktive 92/65 proizlazi da je Komisija također ovlaštena utvrditi „posebn[e] uvjet[e] zdravlja životinja – posebno za zaštitu [Unije] od određenih egzotičnih bolesti“, uključujući i ptičju gripu. Osim toga, na temelju članka 17. stavka 4. podstavka (a) prve alineje iste direktive, „[u] popis predviđen stavkom 3. ovog članka mogu se uvrstiti samo one treće zemlje ili njihovi dijelovi iz kojih uvoz nije zabranjen [...] kao posljedica neke od bolesti navedenih u Prilogu A ili bilo koje druge bolesti egzotične za [Uniju].“

145 Jednako tako, na temelju članka 18. stavka 1. prve i četvrte alineje Direktive 92/65, „[d]ržave članice osiguravaju da se životinje [...] na koje se odnosi ova Direktiva uvoze u [Uniju]“ samo ako je uz njih priložen certifikat koji je sastavio službeni veterinar, sastavljen ovisno o životinjskoj vrsti, i ako su životinje navedene u člancima od 5. do 10. navedene direktive, među kojima su i ptice, prije uvoza bile smještene u karanteni, u skladu s detaljnim pravilima koja treba donijeti prema postupku predviđenom člankom 26. te iste direktive. U tom pogledu, valja pojasniti da se člankom 7. točkom A. Direktive 92/65 predviđa da „[d]ržave članice osiguravaju da ptice koje nisu navedene u Direktivi 90/539/EEZ[, to jest, perad i rasplodna jaja,] mogu biti predmet trgovine samo ako udovoljavaju“ određenim alternativnim zahtjevima, među kojima, osobito, činjenici da moraju potjecati s gospodarstava na kojima tijekom 30 dana prije otpreme nije dijagnosticirana influenca ptica ili s gospodarstva ili područja koja ne podliježu ograničenjima koja se primjenjuju zbog mjera poduzetih radi suzbijanja newcastleske bolesti ili, da se, konačno, moraju zadržati u karanteni na gospodarstvu na koje su otpremljene nakon ulaska na područje Unije.

146 Iz svih prethodnih odredbi i uvodnih izjava proizlazi da Komisija raspolaže širokom diskrecijskom ovlasti za „don[ošenje] pravila koja se odnose na zdravlje životinja radi stavljanja na tržište životinja“, u smislu uvodne izjave 5. Direktive 92/65 koja nužno obuhvaća mogućnost neodobravanja uvoza u Uniju određenih vrsta životinja iz određenih zemalja koje ne zadovoljavaju gore navedene uvjete uvoza.

147 Kao četvrto, iako se Direktiva 92/65 temelji isključivo na članku 37. UEZ-a o zajedničkoj poljoprivrednoj politici, treba utvrditi da se ona jednako tako nalazi u okviru provedbe politika Unije u pogledu zaštite zdravlja i okoliša na temelju članka 152. UEZ-a i članka 174. UEZ-a i da se, stoga, mora tumačiti i s obzirom na načelo predostrožnosti (vidjeti točke 78. do 80. ove presude). Stoga, na temelju članka 17. stavka 3. točke (c) Direktive 92/65 u kojem se navodi Komisijina ovlast utvrđenja „posebni[h] uvjet[a] zdravlja životinja – posebno za zaštitu [Unije] od određenih egzotičnih bolesti“, ispunjava se cilj zaštite i prevencije koji je svojstven načelu predostrožnosti. Međutim, uzimajući u obzir široku diskrecijsku ovlast kojom Komisija raspolaže radi provedbe načela predostrožnosti u tom okviru (vidjeti točku 82. ove presude), osobito se odredbe članka 17. stavka 3. podstavka (c) Direktive 92/65 ne mogu usko tumačiti. Nadalje, valja smatrati da je tim odredbama Komisija ovlaštena ne odobriti, na temelju mjere za zdravlje životinja, uvoz određenih životinja iz određenih trećih zemalja, ako navedene životinje predstavljaju rizik po zdravlje ljudi i životinja u smislu sudske prakse navedene u točkama 78. i 80. ove presude.

148 U tim okolnostima, valja odbiti prigovor koji se temelji na nedostatku dovoljne pravne osnove za donošenje Uredbe br. 318/2007 i donošenje potpune zabrane uvoza divljih ptica iz trećih zemalja.

Navodna ozbiljna povreda načela proporcionalnosti

149 Tužitelji navode da se Uredbom br. 318/2007 povrjeđuje načelo proporcionalnosti jer se njome zabranjuje uvoz svih divljih ptica, dok samo divlje ptice selice uzrokuju širenje influence ptica. Tužitelji navode i povredu navedenog načela zato što je, odobrenjem uvoza ptica uzgojenih u zatočeništvu, a ne divljih ptica, Komisija odobrila uvoz najopasnije kategorije ptica. Ipak treba pojasniti da, u okviru trećeg tužbenog razloga, za razliku od njihova osporavanja Odluke 2005/760 i odluka o produljenju, tužitelji ne ističu da je Komisija donošenjem Uredbe br. 318/2007 povrijedila načelo proporcionalnosti posebno zbog zemljopisnog dosega zabrane uvoza divljih ptica.

150 Kao prvo, s obzirom na to da tužitelji smatraju da je Uredba br. 318/2007 povrijedila načelo proporcionalnosti zbog toga što je Komisija zabranila uvoz svih divljih ptica, iako samo divlje ptice selice uzrokuju širenje influence ptica, treba podsjetiti da je, u uvodnoj izjavi 9. navedene uredbe, Komisija obrazložila provedbu predmetnih mjera u pogledu svih divljih ptica kako slijedi:

„Druga preporuka EFSA-e odnosi se na uvoz ptica ulovljenih u divljini. Znanstveno mišljenje prepoznaje rizik koji te ptice predstavljaju, ako su zaražene zbog horizontalnog širenja preko drugih zaraženih divljih ptica i kontaminiranog okoliša, kao i preko odbjegle zaražene peradi. Uzimajući u obzir ulogu koju su divlje ptice selice imale u širenju influence ptica iz Azije u Europu tijekom 2005. i 2006., primjereno je ograničiti uvoz ptica osim peradi, samo na ptice koje su uzgajane u zatočeništvu.“

151 Osim toga, u drugom mišljenju EFSA-e, na koje se Komisija poziva u tom pogledu, navodi se da većina uvezenih divljih ptica osim peradi nisu zaražene ili prijenosnici uzročnika zaraze koji se navode na popisu OIE-a. Međutim, EFSA je osobito pojasnila da je influenca ptica važan uzročnik zaraze zbog svojeg veterinarskog potencijala ili potencijala prijenosa sa životinja na ljude. Osim toga, EFSA je u tom mišljenju navela da divlje ptice mogu biti zaražene zbog horizontalnog širenja zaraze preko drugih zaraženih divljih ptica i kontaminiranog okoliša, kao i preko odbjegle zaražene peradi.

152 U ovom slučaju, među strankama nije sporno da su divlje ptice selice izvor širenja influence ptica. Ta ocjena potvrđena je mišljenjem, od 27. lipnja 2000., Znanstvenog odbora za zdravlje i dobrobit životinja Glavne uprave Komisije za zdravlje i potrošače (u daljnjem tekstu: mišljenje Znanstvenog odbora) i drugim mišljenjem EFSA-e, u kojem se, naime, navodi da kronično zaražene ptice i osobito patkarice mogu izlučivati virus influence ptica tijekom razdoblja duljeg od razdoblja od 30 dana boravka u karanteni.

153 Međutim, treba utvrditi da nisu sve divlje ptice koje se uvoze iz trećih zemalja ujedno i ptice selice. Naime, kao što to ističe EFSA u svojem drugom mišljenju, 95% svih ptica koje se uvoze čine vrapčarke, papigašice i kokoške, među kojima je malo ptica selica. Prema tome, taj razlog, sam za sebe, ne može opravdati zabranu uvoza svih divljih ptica.

154 Međutim, u tu svrhu, u Uredbi br. 318/2007 Komisija se jednako tako poziva na opasnost od horizontalnog širenja zaraze preko drugih zaraženih divljih ptica i kontaminiranog okoliša, kao i preko odbjegle zaražene peradi.

155 U tom pogledu, valja primijetiti da ptice selice mogu zaraziti druge ptice, neovisno o tome jesu li divlje, i u trećim zemljama i u Uniji.

156 Osim toga, treba istaknuti da je, u svojem drugom mišljenju, EFSA pojasnila da je zaraza domaće peradi zbog uvoza ulovljenih ptica rijetka i da su dokazi takvih zaraza bili zanemarivi. EFSA je navela i da ptice koje se uvoze u većem broju, poput vrapčarki i papigašica, nemaju veću ulogu u epidemologiji influence ptica. Konačno, EFSA je ipak navela da, uzimajući u obzir opasnosti od unošenja važnih uzročnika zaraze u Uniju, potrebu za nastavkom uvoza ulovljenih divljih ptica treba pažljivo ocijeniti.

157 S obzirom na te opasnosti, valja ocijeniti je li Komisija osnovano smatrala u ovom slučaju da je, uzimajući u obzir cilj zaštite zdravlja, zabrana uvoza svih divljih ptica bila nužna i primjerena ili je Komisija trebala poduzeti manje ograničavajuću mjeru (vidjeti t. 98. ove presude).

158 Kada je riječ o alternativi koju čini stavljanje divljih ptica u karantenu, valja istaknuti da je u svojem drugom mišljenju EFSA doista navela da je vjerojatnost puštanja na slobodu ptica koje su tijekom karantene subklinički zaražene mala. Ona je, međutim, prepoznala rizik od puštanja na slobodu određenih ptica iako su one zaražene. Nadalje, iz izvješća DEFRA-e proizlazi da je, zato što zdravstvena povijest divljih ptica nije poznata kada ih se ulovi kratko prije njihova izvoza, i njihovo zdravstveno stanje nepoznato.

159 Stoga, uzimajući u obzir taj rizik i nesigurnosti vezane uz zdravstveno stanje ulovljenih divljih ptica, valja zaključiti da Komisija donošenjem Uredbe br. 318/2007 u odnosu na te ptice nije poduzela očito neproporcionalne mjere, a nije ni očito prekoračila svoju široku diskrecijsku ovlast na temelju načela predostrožnosti, zato što je isključila stavljanje u karantenu divljih ptica kao alternativnu mjeru koja je manje ograničavajuća od zabrane uvoza.

160 Kao drugo, tužitelji smatraju da je, odobrenjem uvoza ptica uzgojenih u zatočeništvu, odnosno najopasnije kategorije ptica, a ne divljih ptica, Komisija jednako tako povrijedila načelo proporcionalnosti. U prilog tom prigovoru tužitelji se pozivaju na izvješće profesora D. (točka 113. ove presude), kao i na činjenicu da su ptice uzgojene u zatočeništvu naravno sličnije jedne drugima i da mnogo češće imaju doticaja s ljudima.

161 U tom pogledu, treba podsjetiti da, prema mišljenju Znanstvenog odbora, dokazi koji pokazuju da se domaća perad zarazila preko životinja koje slobodno žive u prirodi nisu izravni, ali su nepobitni. Prema tome, tužitelji pogrešno tvrde da ptice koje se uzgajaju u zatočeništvu pripadaju najopasnijoj kategoriji ptica u pogledu širenja virusa.

162 Nadalje, treba istaknuti da se, sa stajališta potrebe za poduzimanjem mjera za prevenciju rizika, divlje ptice razlikuju od ptica koje se uzgajaju u zatočeništvu. Naime, u slučaju ptica koje se uzgajaju u zatočeništvu, moguće je od rođenja propisati strog zdravstveni nadzor predmetnih ptica. Taj nadzor može se primjenjivati i pri uzgoju navedenih ptica u zatvorenoj sredini. U mišljenju Znanstvenog odbora uostalom se navodi da su neka peradarska gospodarstva zatvorena kako bi bila zaštićena od prodora divljih ptica što je, prema jednom od znanstvenika navedenih u tom mišljenju, omogućilo smanjenje broja slučajeva influence ptica na tim gospodarstvima. Suprotno tome, u slučaju divljih ptica, takva zdravstvena zaštitna mjera po definiciji nije moguća.

163 Slijedom toga, tužitelji ne mogu prigovarati Komisiji zbog donošenja očito neproporcionalne mjere koja razlikuje divlje ptice i ptice uzgojene u zatočeništvu.

164 S obzirom na sva prethodna razmatranja, prigovor prema kojem donošenje Uredbe br. 318/2007 dovodi do dovoljno ozbiljne povrede načela proporcionalnosti, treba odbiti.

165 U tom pogledu, valja pojasniti da, u okviru trećeg tužbenog razloga koji se odnosi na zakonitost Uredbe br. 318/2007, Općem sudu nije upućeno pitanje je li Komisija povrijedila načelo proporcionalnosti zbog zemljopisnog dosega zabrane uvoza divljih ptica (vidjeti, ipak, točke 72., 108. i 109. ove presude, u pogledu prvog i drugog tužbenog razloga koji se odnose na zakonitost Odluke 2005/760 i Odluka o produljenju) jer takvo osporavanje ne proizlazi na smislen i razumljiv način iz pismena tužitelja (vidjeti u tom smislu rješenje Općeg suda od 29. studenoga 1993., Koelman/Komisija, T-56/92, Zb. str. II-1267., t. 21.). Stoga, kako ne bi odlučio *ultra petita*, Opći sud trebao bi se izjasniti po tom pitanju (vidjeti u tom smislu presudu Općeg suda od 18. prosinca 2008., Belgija i Komisija/Genette, T-90/07 P i T-99/07 P, Zb. str. II-3859., t. 72., te navedenu sudsku praksu).

Navodna dovoljno ozbiljna povreda načela jednakog postupanja

166 Tužitelji smatraju da su odredbe Uredbe br. 318/2007 protivne načelu jednakog postupanja zbog toga što su sustavi za zdravlje životinja, primjenjivi na perad, sportske golubove, kućne ljubimce i ptice namijenjene zoološkim vrtovima, cirkusima, zabavnim parkovima ili pokusima, znatno manje strogi od sustava koji se primjenjuje na divlje ptice. Osim toga, tužitelji u biti smatraju da je navedeno načelo također povrijeđeno zato što je Uredbom br. 318/2007 odobren uvoz ptica uzgojenih u zatočeništvu koje predstavljaju veću opasnost od divljih ptica u pogledu širenja virusa influence ptica.

167 U tom pogledu, valja podsjetiti da se načelo jednakog postupanja, kako je utvrđeno Poveljom o temeljnim pravima, protivi tome da se u usporedivim situacijama postupa na različit način i da se u različitim situacijama postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (vidjeti u tom smislu presudu Arcelor Atlantique et Lorraine i dr., t. 64. *supra*, t. 26., i navedenu sudsku praksu; presudu Općeg suda od 19. studenoga 2009., Denka International/Komisija, T-334/07, Zb. str. II-4205., t. 169., i navedenu sudsku praksu).

168 Stoga valja ocijeniti jesu li situacije u kojima su se nalazile različite kategorije ptica koje su tužitelji istaknuli usporedive.

169 Usporedivost dviju situacija mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti u kojima se istaknula povreda načela jednakog postupanja. Naime, već je presuđeno da elemente koji su svojstveni različitim situacijama i, u skladu s time, njihovu usporedivost, valja utvrđivati i ocjenjivati osobito vodeći računa o predmetu i svrsi akta Zajednice kojim se vrši predmetno razlikovanje. Nadalje, načela i ciljevi područja na koje se akt odnosi moraju se također uzeti u obzir (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu Arcelor Atlantique et Lorraine i dr., t. 64. *supra*, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

170 Kao što je navedeno u točki 150. ove presude, iz uvodne izjave 9. Uredbe br. 318/2007 proizlazi da je isključenje divljih ptica iz uvoza u Uniju obrazloženo rizikom od zaraze preko tih ptica.

171 Stoga je važno ocijeniti razlikuju li se, sa stajališta prevencije rizika, divlje ptice od peradi, sportskih golubova, kućnih ljubimca i ptica namijenjenih zoološkim vrtovima, cirkusima, zabavnim parkovima ili pokusima.

172 U tom pogledu, najprije valja istaknuti da Komisija, s obzirom na elemente kojima je raspolagala u trenutku donošenja Uredbe br. 318/2007 (vidjeti točke 150. do 157., 161. i 162. ove presude), u načelu nije morala odobriti uvoz divljih ptica kao kategorije. Sama činjenica da je opasnost jednake razine kao opasnost koju su predstavljale divlje ptice, mogla, ovisno o okolnostima, opravdati isključenje i ostalih kategorija ptica iz područja primjene iste uredbe, kao takva nije mogla biti temelj nejednakog postupanja na štetu divljih ptica, s obzirom na to da se, na temelju načela jednakog postupanja, koje se mora pomiriti s načelom zakonitosti, nitko ne može pozvati u svoju korist na nezakonitost počinjenu u korist trećega (vidjeti u tom smislu presudu Općeg suda od 16. studenoga 2006., Peróxidos Orgánicos/Komisija, T-120/04, Zb. str. II-4441., t. 77., i navedenu sudsku praksu).

173 Kao prvo, što se tiče razlikovanja između divljih ptica i peradi, valja istaknuti da je, u drugom mišljenju EFSA-e navedeno da je, u usporedbi s peradi, raširenost zaraznih i prenosivih bolesti kod divljih ptica u njihovom prirodnom okruženju prije nego što se ulove, bila slabo poznata. Ta razlika u znanju u pogledu rizika povezanoga s raširenošću zaraznih i prenosivih bolesti podrazumijeva da se perad ne nalazi u situaciji koja je usporediva sa situacijom u kojoj se nalaze divlje ptice u pogledu ocjene rizika.

174 Kao drugo, što se tiče razlikovanja između divljih ptica i sportskih golubova, valja primijetiti da se člankom 2. točkom (f) Uredbe br. 318/2007 isključuju iz polja primjene navedene uredbe „sportsk[i] golubov[i] uvezen[i] u [Uniju] iz susjedne treće zemlje gdje je njihovo boravište, koji su odmah pušteni s očekivanjem da će odletjeti natrag u predmetnu treću zemlju“.

175 U tom pogledu, treba podsjetiti da se u prvom mišljenju EFSA-e navodi da su eksperimentalni dokazi pokazali da je bilo vrlo teško zaraziti goluba virusom influence ptica, ali da ima dovoljno dokaza da se ne isključi mogućnost da golubovi predstavljaju opasnost od unošenja virusa influence ptica. EFSA objašnjava u istom mišljenju da se čini da golubovi nemaju veliku ulogu u epidemologiji influence ptica.

176 Međutim, u ovom slučaju, valja utvrditi da se tužitelji ne pozivaju ni na jedan eksperimentalni dokaz prema kojem je divlje ptice, baš poput golubova, vrlo teško zaraziti. Prema tome, ta činjenica da je virusom influence ptica vrlo teško zaraziti golubove razlikuje potonje golubove od divljih ptica u pogledu cilja prevencije navedenih rizika. Stoga, taj prigovor koji se temelji na povredi načela jednakog postupanja u tom pogledu ne može se prihvatiti.

177 Osim toga, čak i ako treba priznati da divlje ptice ne predstavljaju veću opasnost od golubova, s obzirom na to da, prema mišljenju EFSA-e, ptice koje se najviše uvoze nemaju veliku ulogu u epidemologiji influence ptica, valja utvrditi da bi moguće nejednako postupanje koje bi iz toga proizašlo, nastalo zbog same činjenice da se člankom 2. stavkom (f) Uredbe br. 318/2007 sportski golubovi isključuju iz polja primjene navedene uredbe. Međutim, pod pretpostavkom da je to isključenje nezakonito zbog razloga navedenih u predmetnim odredbama, takva nezakonitost ne može biti temelj povrede načela jednakog postupanja u pogledu divljih ptica, odnosno dovoljno ozbiljne povrede navedenog načela koja opravdava naknadu štete tužiteljima (vidjeti točku 172. ove presude).

178 Kao treće, što se tiče razlikovanja između divljih ptica i ptica kao kućnih ljubimaca, Komisija pravilno navodi da potonje ptice žive u blizini svojih vlasnika. Međutim, ta blizina ne isključuje mogućnost da su navedene ptice zaražene virusom influence ptica. Naime, Komisijina tvrdnja prema kojoj one uglavnom žive u zatvorenim zgradama nije potkrijepljena i, kao što ističu tužitelji, opravdano je smatrati da u određenom broju zemalja ptice kao kućni ljubimci žive vani. Komisija je, osim toga, priznala opasnost da se i ptice kao kućni ljubimci zaraze virusom influence ptica, s obzirom na to da je poduzela posebne zaštitne mjere u pogledu tih ptica nakon otkrivanja VPIP-a kod uvezenih ptica stavljenih u karantenu u karantenskom centru u Essexu (vidjeti točku 92. ove presude).

179 Ptice kao kućni ljubimci razlikuju se od divljih ptica po tome što su kućni ljubimci i, prema tome, uglavnom im njihov vlasnik posvećuje osobitu pažnju, što dovodi do povećanog zdravstvenog nadzora.

180 Međutim, taj povećani nadzor vlasnika ptica kao kućnih ljubimaca ne omogućuje Komisiji da smatra da te ptice predstavljaju manju opasnost od divljih ptica. Naime, iz drugog mišljenja EFSA-e proizlazi da klinički znakovi čine nepouzdan pokazatelj zaraze virusom influence ptica kod velikog broja uvezenih ptica. Osim toga, Komisija nije navela nijedan argument koji bi joj omogućio da isključi samo one ptice koje su također subklinički zaražene (vidjeti točku 158. ove presude).

181 Međutim, nejednako postupanje koje iz toga proizlazi isključivo se pripisuje posebnom sustavu koji se primjenjuje na ptice kao kućne ljubimce iz članka 1. trećeg stavka Direktive 92/65 i ne može utjecati na zakonitost Uredbe br. 318/2007 s obzirom na to da se tom uredbom ne odobrava uvoz divljih ptica. Ona stoga ne može biti temelj dovoljno ozbiljne povrede načela jednakog postupanja koja bi opravdala naknadu štete tužiteljima (vidjeti točku 172. ove presude).

182 Kao četvrto, što se tiče razlikovanja između divljih ptica, s jedne strane, i ptica namijenjenih zoološkim vrtovima, cirkusima, zabavnim parkovima ili pokusima, s druge strane, Komisija navodi okolnost da je trgovina koja se odnosi na potonje ptice više individualizirana. Osim toga, poziva se na članak 13. Direktive 92/65, u vezi s Prilogom C toj istoj direktivi, kojim se utvrđuju uvjeti koji se moraju ispuniti kako bi neko tijelo, zavod ili centar bili službeno ovlašteni.

183 U tom pogledu valja zaključiti da iz razloga koje je Komisija istaknula nije moguće shvatiti zbog čega, s obzirom na rizik koji predstavlja osobito influenca ptica, treba zabraniti sav uvoz divljih ptica, dok je uvoz ptica namijenjenih zoološkim vrtovima, cirkusima, zabavnim parkovima ili pokusima dopušten pod uvjetom poštovanja određenih pravila koja se odnose na zdravlje životinja. Osobito, Komisijina nejasna tvrdnja prema kojoj je trgovina tim pticama više individualizirana ne omogućuje da se shvati u čemu ta individualiziranost ograničava predmetni rizik. Nadalje, Komisija ne iznosi ni na temelju čega smatra da ptice namijenjene zoološkim vrtovima, cirkusima, zabavnim parkovima ili pokusima nužno potječu od službeno ovlaštenih tijela, zavoda ili centara iz članka 13. Direktive 92/65, ni zašto nije moguće uvjetovati uvoz divljih ptica poštovanjem određenih sanitarnih mjera. Konačno, nijedan element ne omogućuje isključivanje mogućnosti da se ptice namijenjene zoološkim vrtovima, cirkusima, zabavnim parkovima ili pokusima zaraze subklinički.

184 Međutim, moguće nejednako postupanje koje bi iz toga proizašlo, nastalo je zbog same činjenice da se člankom 2. stavkom (d) Uredbe br. 318/2007 iz područja primjene isključuju ptice namijenjene zoološkim vrtovima, cirkusima, zabavnim parkovima ili pokusima. Međutim, pod pretpostavkom da je to isključenje navedenih ptica iz područja primjene iste uredbe nezakonito zbog gore navedenih razloga, takva nezakonitost ne može biti temelj povrede načela jednakog postupanja u pogledu divljih ptica, ni, *a fortiori*, dovoljno ozbiljne povrede navedenog načela koja opravdava naknadu štete tužiteljima (vidjeti točku 172. ove presude).

185 Kao peto, što se tiče razlikovanja između divljih ptica i ptica uzgojenih u zatočeništvu, valja podsjetiti da, zbog razloga iznesenih u točkama 160. do 163. ove presude, postoji objektivna razlika između ptica uzgojenih u zatočeništvu i divljih ptica u pogledu rizika i mjera za prevenciju mogućeg rizika. Prema tome, treba odbiti prigovor koji se odnosi na povredu načela jednakog postupanja s obzirom na to da se temelji na tom razlikovanju.

Navodna dovoljno ozbiljna povreda prava vlasništva i slobodnog obavljanja gospodarske djelatnosti

186 Tužitelji tvrde da zabrana uvoza divljih ptica, utvrđena Uredbom br. 318/2007, ima za učinak oduzimanje sadržaja i srži pravu slobodnog obavljanja gospodarske djelatnosti i pravu vlasništva tužitelja, koja su sadržana u člancima 16. i 17. Povelje o temeljnim pravima.

187 Komisija osporava argumente tužitelja.

188 U tom pogledu, valja podsjetiti da su sloboda poduzetništva i pravo vlasništva temeljna prava sadržana u člancima 16. i 17. Povelje o temeljnim pravima. Međutim, ta prava nisu apsolutna, nego ih treba poštovati s obzirom na njihovu funkciju u društvu. Stoga se ostvarivanje tih prava može ograničiti na upotrebu prava vlasništva i slobodno obavljanje gospodarske djelatnosti, pod uvjetom da ta ograničenja stvarno odgovaraju ciljevima od općeg interesa kojima teži Unija i da u odnosu na cilj kojem se teži ne predstavljaju nerazmjernu i neprihvatljivu intervenciju koja povređuje samu bit tako zajamčenih prava (vidjeti u tom smislu presudu Arcelor/Parlament i Vijeće, t. 61. *supra*, t. 153. i navedenu sudsku praksu).

189 U ovom slučaju, treba utvrditi da tužitelji nisu precizno objasnili razloge zbog kojih zabrana uvoza divljih ptica na temelju Uredbe br. 318/2007 povređuje njihovo pravo vlasništva i slobodno obavljanje gospodarske djelatnosti.

190 Neovisno o prethodnim razmatranjima, iz ocjene iznesene u točkama 150. do 164. ove presude o proporcionalnosti mjera donesenih na temelju Uredbe br. 318/2007 proizlazi da navedene mjere teže ostvarivanju legitimnog cilja od općeg interesa, odnosno zaštiti zdravlja ljudi i životinja od opasnosti širenja virusa influence ptica, i da te mjere u tom pogledu nisu očito neproporcionalne. Stoga, one se ne mogu smatrati kao nerazmjerna i neprihvatljiva intervencija koja je povrijedila samu bit prava vlasništva i slobodnog obavljanja gospodarske djelatnosti tužitelja. U tom pogledu valja pojasniti da, s obzirom na to da se navedenom uredbom i dalje dopušta uvoz ptica uzgojenih u zatočeništvu, ostaje moguća gospodarska djelatnost uvoza takvih ptica.

191 Slijedom toga, treba odbiti prigovor tužitelja prema kojemu donošenje Uredbe br. 318/2007 dovodi do dovoljno ozbiljne povrede njihovog prava vlasništva ili slobodnog obavljanja gospodarske djelatnosti.

Međuzaključak

192 S obzirom na prethodno navedeno, treba zaključiti da, u pogledu prigovora koje su tužitelji istaknuli, Komisija donošenjem Uredbe br. 318/2007 nije počinila dovoljno ozbiljnu povredu pravnog pravila kojim se štite pojedinci, koja bi mogla dovesti do odgovornosti Unije.

2. *Zaključci o nezakonitom postupanju*

193 S obzirom na sva prethodna razmatranja, treba zaključiti da je, donošenjem Odluke 2005/760, kao i naknadnih odluka o produljenju te prve odluke, Komisija počinila više nezakonitosti koje mogu dovesti do odgovornosti Unije radi naknade štete koju su tužitelji pretrpjeli zbog suspenzije uvoza divljih ptica iz trećih zemalja koje pripadaju regionalnim povjerenstvima OIE-a, i to od stupanja na snagu Odluke 2005/760.

C – *Odgovornost za zakoniti akt*

194 Još podrednije, tužitelji zahtijevaju da im se nadoknadi šteta na temelju odgovornosti za zakoniti akt Unije, uzimajući u obzir da oni od datuma stupanja na snagu Uredbe br. 318/2007 više ne mogu ostvarivati svoja temeljna prava. Konačno oduzimanje mogućnosti da tužitelji ostvaruju navedena prava, bez odgovarajuće naknade, dovodi do objektivne odgovornosti Unije.

195 U tom pogledu, Sud je smatrao da, prema trenutnom stanju prava Unije, ne postoji sustav izvanugovorne odgovornosti Unije za njezino zakonito izvršavanje svojih aktivnosti obuhvaćenih normativnom sferom (presuda Suda od 9. rujna 2008., FIAMM i dr./Vijeće i Komisija, C-120/06 P i C-121/06 P, Zb. str. I-6513., t. 176. i 179.). Sud je također pojasnio da je za utvrđenje objektivne

odgovornosti Unije potrebno ispunjenje triju kumulativnih uvjeta, odnosno stvarnog postojanja štete, postojanja uzročne veze između te štete i predmetnog akta, kao i neuobičajene i posebne naravi štete (gore navedena presuda FIAMM i dr./Vijeće i Komisija, t. 169.).

196 Međutim, u ovom slučaju, dovoljno je utvrditi da, osim sadašnjeg nepostojanja sustava izvanugovorne odgovornosti Unije za zakoniti akt, tužitelji u svojim pismenima ne navode razlog zbog kojeg bi šteta koju su navodno pretrpjeli bila, neovisno o njezinom točnom iznosu, neuobičajena i posebna, s obzirom na to da pozivanje na stvarnu i odredivu štetu nije dovoljno u tu svrhu.

197 Slijedom toga, treba odbiti prigovor koji su tužitelji još podrednije istaknuli, koji se temelji na odgovornosti za zakoniti akt.

D – *Stvarno postojanje i razmjer štete prouzročene osporavanim aktima*

198 Što se tiče stvarnog postojanja i razmjera pretrpljene štete, tužitelji su zadržali pravo preciznijeg navođenja iznosa navedene štete u kasnijoj fazi i predočenja dodatnih dokaza u prilog tome. Jednako tako, Komisija je zadržala pravo da se u kasnijoj fazi temeljitije izjasni o šteti koju navode tužitelji i o uzročnoj vezi između te štete i navodnog nezakonitog postupanja.

199 Osim toga, iako su u prilogu tužbi tužitelji dostavili određen broj dokumenata, među kojima su razne potvrde o uvozu divljih ptica iz trećih zemalja članica OIE-a iz 2005., koje, uistinu, dokazuju stvarnu i odredivu narav navedene štete, Opći sud nije u mogućnosti, u ovoj fazi postupka, odlučiti o relevantnosti i točnosti dostavljenih podataka, i, prema tome, iznosima naknade štete koje Unij a treba dodijeliti svakom tužitelju. Budući da se o pitanju procjene štete još uvijek ne može odlučiti, prikladno je, radi ekonomičnosti postupka, u prvoj fazi, međupresudom odlučiti o odgovornosti Unije. Određivanje iznosa naknade štete koja proizlazi iz nezakonitosti koje je počinila Komisija, ostavlja se za kasniju fazu, ili za zajednički sporazum stranaka ili za Opći sud u nedostatku takvog sporazuma (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu Suda od 4. listopada 1979., Dumortier i dr./Vijeće, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 i 45/79, Zb. str. 3091., t. 23., i presudu Općeg suda od 26. veljače 2003., CEVA i Pharmacia Entreprises/Komisija, T-344/00 i T-345/00, Zb. str. II-229., t. 108. i navedenu sudsku praksu).

200 Što se tiče kriterija uzročne veze između utvrđenog nezakonitog postupanja i navodne štete, treba pojasniti da se naknada može dodijeliti samo za štete koje su izravno izazvane Odlukom 2005/760 i naknadnim odlukama o produljenju te prve odluke, ako je njima spriječen uvoz divljih ptica iz trećih zemalja ili iz određenih područja trećih zemalja, za koje Komisija nije dovoljno istražila i dokazala, u tom razdoblju, da predstavljaju rizik širenja influence ptica (vidjeti t. 84. do 133. ove presude).

201 Stoga, trebalo bi pozvati stranke, podložno kasnijoj odluci Općeg suda, da postignu sporazum o tim iznosima s obzirom na prethodna razmatranja i da mu dostave, u roku od tri mjeseca, sporazumno utvrđene iznose koje treba platiti ili, u suprotnom, da mu dostave, u istome roku, svoje prijedloge s iznosima (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu Suda od 19. svibnja 1992., Mulder i dr./Vijeće i Komisija, C-104/89 i C-37/90, Zb. str. I-3061., t. 37. i 38.).

Troškovi

202 O troškovima se mora odlučiti naknadno.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (prvo vijeće),

međupresudom proglašava i presuđuje:

1. **Europska unija dužna je nadoknaditi štetu koju su pretrpjeli 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 i Giovanni Pistone zbog donošenja i provedbe od strane Europske komisije, kao prvo, Odluke 2005/760/EZ od 27. listopada 2005. o određenim zaštitnim mjerama kod uvoza ptica u zatočeništvu u vezi s VPIP-om u određenim trećim zemljama, kao drugo, Odluke 2005/862/EZ od 30. studenoga 2005. o izmjeni Odluke 2005/759/EZ i Odluke 2005/760 koje se odnose na mjere za borbu protiv influence ptica osim peradi, kao treće, Odluke 2006/79/EZ od 31. siječnja 2006. o izmjeni Odluke 2005/759/EZ i Odluke 2005/760 vezano uz produljenje razdoblja primjene, kao četvrto, Odluke 2006/405/EZ od 7. lipnja 2006. o izmjeni Odluke 2005/710/EZ, Odluke 2005/734/EZ, Odluke 2005/758/EZ, Odluke 2005/759/EZ, Odluke 2005/760, Odluke 2006/247/EZ i Odluke 2006/625/EZ u dijelu koji se odnosi na određene zaštitne mjere protiv visoko patogene influence ptica, kao peto, Odluke 2006/522/EZ od 25. srpnja 2006. o izmjeni Odluke 2005/759/EZ i Odluke 2005/760 u dijelu koji se odnosi na određene zaštitne mjere protiv visoko patogene influence ptica i unošenje određenih živih ptica u Zajednicu, kao šesto, Odluke 2007/21/EZ od 22. prosinca 2006. o izmjeni Odluke 2005/760 u dijelu koji se odnosi na određene zaštitne mjere protiv visoko patogene influence ptica i uvoz ptica u Zajednicu osim peradi, kao i, kao sedmo, Odluke 2007/183/EZ od 23. ožujka 2007. o izmjeni Odluke 2005/760.**

2. **U preostalom dijelu tužba se odbija.**

3. **Stranke su dužne dostaviti Općem sudu iznose naknade štete utvrđene sporazumom stranaka u roku od tri mjeseca od objave presude.**

4. **Ako stranke ne postignu sporazum, dužne su u istom roku dostaviti Sudu svoje prijedloge s iznosima.**

5. **O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Azizi Frimodt Nielsen Kancheva

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu, 16. rujna 2013.

Potpisi

Sadržaj

Okolnosti spora

A – Predstavljanje tužitelja

B – Direktive 91/496 i 92/65

C – Odluka 2000/666

D – Prvo mišljenje EFSA-e

E – Odluka 2005/760

F – Izvješće Nacionalne udruge za hitnu epidemologiju Ujedinjene Kraljevine

G – Prve četiri odluke o produljenju

H – Drugo mišljenje EFSA-e

I – Posljednje dvije odluke o produljenju

J – Uredba br. 318/2007

Postupak i zahtjevi stranaka

Pravo

A – Uvjeti postojanja izvanugovorne odgovornosti Unije

B – Postojanje nezakonitog postupanja

1. Nepostojanje diskrecijske ovlasti Komisije ili njezino očito i ozbiljno nepoštovanje granica njezine diskrecijske ovlasti na temelju pravnih osnova koje se oslanjaju na osporavane akte

a) Zakonitost Odluke 2005/760

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na očitom i ozbiljnom nepoštovanju granica diskrecijske ovlasti Komisije na temelju članka 18. stavka 1. Direktive 91/496 i na nepoštovanju njezine obveze dužne pažnje

– Doseg prvog tužbenog razloga

– Postojanje široke diskrecijske ovlasti na temelju članka 18. stavka 1. Direktive 91/496

– Poštovanje obveze dužne pažnje

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na prekoračenju diskrecijske ovlasti Komisije zbog ozbiljne povrede načela proporcionalnosti

b) Zakonitost odluka o produljenju

Sažetak argumenata stranaka

Zakonitost Odluke 2005/862

Zakonitost Odluke 2006/79

Zakonitost Odluke 2006/405

Zakonitost Odluke 2006/522

Zakonitost Odluke 2007/21

Zakonitost Odluke 2007/183

c) Zakonitost Uredbe br. 318/2007

Doseg osporavanja Uredbe br. 318/2007

Postojanje dovoljne pravne osnove Uredbe br. 318/2007

Navodna ozbiljna povreda načela proporcionalnosti

Navodna dovoljno ozbiljna povreda načela jednakog postupanja

Navodna dovoljno ozbiljna povreda prava vlasništva i slobodnog obavljanja gospodarske djelatnosti

Međuzaključak

2. Zaključci o nezakonitom postupanju

C – Odgovornost za zakoniti akt

D – Stvarno postojanje i razmjer štete prouzročene osporavanim aktima

Troškovi