Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

22. maj 2014*

»Direktiv 93/40/EØF og 2005/94/EF — beslutning 2006/105/EF og 2006/115/EF — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — artikel 16, 17 og 47 — foranstaltninger til bekæmpelse af aviær influenza — skadeserstatning«

I sag C-56/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Szegedi ítélőtábla (Ungarn) ved afgørelse af 28. januar 2013, indgået til Domstolen den 4. februar 2013, i sagen:

Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt

mod

Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Borg Barthet, og dommerne E. Levits (refererende dommer) og M. Berger,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: A. Calot Escobar,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal ved I. Olasz og J. Kerényi, som befuldmægtigede

— den ungarske regering ved M.Z. Fehér og K. Szíjjártó, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved V. Bottka, H. Krämer og B. Burggraaf, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: ungarsk.

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets direktiv 92/40/EØF af 19. maj 1992 om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af aviær influenza (EFT L 167, s. 1) og Rådets direktiv 2005/94/EF af 20. december 2005 om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af aviær influenza og om ophævelse af direktiv 92/40/EØF (EUT L 10, s. 16), af Kommissionens beslutning 2006/105/EF af 15. februar 2006 om visse midlertidige beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse med mistanke om eller bekræftede tilfælde af højpatogen aviær influenza hos vilde fugle i Ungarn (EUT L 46, s. 59) og Kommissionens beslutning 2006/115/EF af 17. februar 2006 om visse beskyttelsesforanstaltninger over for højpatogen aviær influenza hos vilde fugle i Fællesskabet og om ophævelse af beslutning 2006/86/EF, 2006/90/EF, 2006/91/EF, 2006/94/EF, 2006/104/EF og 2006/105/EF (EUT L 48, s. 28) samt af artikel 16, 17 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningen er fremsat i forbindelse med en sag mellem Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt, en landbrugsvirksomhed, der beskæftiger sig med opdræt, og Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (forvaltningen i Bács-Kiskun-provinsen) vedrørende sidstnævntes afslag på at yde sagsøgeren i hovedsagen et beløb i erstatning for tabt fortjeneste i forbindelse med erstatning for skade forårsaget under udøvelse af forvaltningsmyndighed.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 1, stk. 1, i direktiv 92/40 bestemmer:

»Ved dette direktiv fastsættes der fællesskabsbekæmpelsesforanstaltninger, der skal anvendes ved udbrud af aviær influenza inden for fjerkræavl, jf. dog fællesskabsbestemmelserne om samhandelen mellem medlemsstaterne.«

4 Artikel 1, stk. 1, i direktiv 2005/94 bestemmer:

»Ved dette direktiv fastsættes der:

a) forebyggende foranstaltninger vedrørende overvågning og tidlig påvisning af aviær influenza, som skal øge de kompetente myndigheders og landbrugets årvågenhed og beredskab over for de risici, denne sygdom er forbundet med

b) minimumsbekæmpelsesforanstaltninger, som skal gennemføres i tilfælde af et udbrud af aviær influenza hos fjerkræ eller andre fugle i fangenskab og tidlig påvisning af eventuel spredning af aviær influenzavirus til pattedyr

c) andre subsidiære foranstaltninger med henblik på at undgå spredning af influenzavirus af aviær oprindelse til andre arter.«

5 Artikel 67, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2005/94 bestemmer:

»Medlemsstaterne sætter senest den 1. juli 2007 de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv. De underretter straks Kommissionen herom.«

6 Artikel 2 i beslutning 2006/105, der har overskriften »Oprettelse af beskyttelses- og overvågningszoner«, bestemmer i stk. 1:

»Omkring det område, hvor der er bekræftet forekomst hos vilde fugle af højpatogen aviær influenza forårsaget af influenza A-virus af subtype H5, og hvor der er mistanke om eller bekræftet forekomst af neuraminidasetype N1, opretter Ungarn:

a) en beskyttelseszone med en radius på mindst tre kilometer

b) en overvågningszone med en radius på mindst ti kilometer, beskyttelseszonen iberegnet.«

7 Denne beslutnings artikel 3, stk. 2, litra a) og c), bestemmer:

»Ungarn sikrer, at følgende er forbudt i beskyttelseszonen:

a) fjernelse af fjerkræ og andre fugle i fangenskab fra den bedrift, hvor de holdes

[…]

c) transport af fjerkræ og andre fugle i fangenskab gennem zonen, undtagen transit ad hovedveje eller jernbanelinjer og transport til et slagteri til direkte slagtning

[…]«

8 Den nævnte beslutnings artikel 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Uanset artikel 3, stk. 2, litra a), kan Ungarn tillade transport af hønniker og slagtekalkuner til bedrifter under offentlig kontrol, der ligger enten i beskyttelseszonen eller overvågningszonen.«

9 Artikel 11 i beslutning 2006/105 bestemmer:

»Ungarn træffer straks de fornødne foranstaltninger for at efterkomme denne beslutning og offentliggøre foranstaltningerne. Ungarn underretter straks Kommissionen herom.«

10 Artikel 2 i beslutning 2006/115 med overskriften »Oprettelse af beskyttelses- og overvågningszoner« bestemmer i stk. 1:

»Omkring det område, hvor der er bekræftet forekomst hos vilde fugle af højpatogen aviær influenza forårsaget af influenza A-virus af subtype H5, og hvor der er mistanke om eller bekræftet forekomst af neuraminidasetype N1, opretter den sygdomsramte medlemsstat:

a) en beskyttelseszone med en radius på mindst tre kilometer

b) en overvågningszone med en radius på mindst ti kilometer, beskyttelseszonen iberegnet.«

11 Denne beslutnings artikel 3, stk. 2, vedrørende foranstaltningerne i den nævnte beskyttelseszone bestemmer:

»Den sygdomsramte medlemsstat sikrer, at følgende er forbudt i beskyttelseszonen:

a) fjernelse af fjerkræ og andre fugle i fangenskab fra den bedrift, hvor de holdes

[…]

c) transport af fjerkræ og andre fugle i fangenskab gennem zonen, undtagen transit ad hovedveje eller jernbanelinjer og transport til et slagteri til direkte slagtning

[…]«

12 Den nævnte beslutnings artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»Uanset artikel 3, stk. 2, litra a), kan den sygdomsramte medlemsstat tillade transport af hønniker, slagtekalkuner og andet fjerkræ samt opdrættet fjervildt til bedrifter under offentlig kontrol, der ligger enten i beskyttelseszonen eller overvågningszonen.«

13 Artikel 11, stk. 1, i beslutning 2006/115 bestemmer:

»Alle medlemsstaterne vedtager og offentliggør straks de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme denne beslutning. De underretter straks Kommissionen herom.«

Ungarsk ret

14 Lov nr. CLXXVI af 2005 om dyresundhed (állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény), i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, indeholder bestemmelser om epidemiologiske foranstaltninger.

15 Denne lovs artikel 7, stk. 4, bestemmer følgende:

»Med henblik på at forebygge, konstatere og undgå spredning af dyresygdomme, som skal anmeldes, mindske de skader, de forårsager, og udrydde dem kan de kompetente veterinærkontrolmyndigheder under hensyn til sygdommens art og udbredelse vedtage følgende epidemiologiske foranstaltninger i de tilfælde, der er fastsat i særlovgivningen:

[…]

f) oprettelse af beskyttelseszoner (overvågningszoner)

[…]

q) samarbejdsforpligtelse for økonomiske aktører (f.eks. slagterier og virksomheder, der beskæftiger sig med forarbejdning af biprodukter af animalsk oprindelse) med henblik på effektiv gennemførelse af epidemiologiske foranstaltninger, i det omfang og så længe det er nødvendigt for at fjerne risikoen, og mod en efterfølgende erstatning, der modsvarer samarbejdsgraden.«

16 Den nævnte lovs artikel 8, stk. 1, bestemmer:

»Der kan vedtages flere epidemiologiske foranstaltninger samtidigt. Den afgørelse, hvorved de vedtages, gennemføres umiddelbart, uden at eventuelle søgsmål til prøvelse heraf har opsættende virkning.«

17 Af samme lovs artikel 10 fremgår endvidere:

»1. Følgende har ret til skadeserstatning fra staten, såfremt der vedtages epidemiologiske foranstaltninger som omhandlet i artikel 7, stk. 4, litra i)-q), og uden at det berører undtagelserne i stk. 4:

[…]

c) de i artikel 7, stk. 4, litra q), nævnte økonomiske aktører.

[…]

3. Erstatningsbeløbet er handelsværdien af dyr, materialer, værktøj eller genstande. I de i artikel 7, stk. 4, litra p) og q), opregnede tilfælde beregnes det under hensyn til den skade (undtagen tabt fortjeneste), der er forvoldt ved anvendelsen af goderne eller samarbejdet. De nærmere regler for fastsættelse og udbetaling af erstatningen er indeholdt i særlige bestemmelser. Måden, hvorpå erstatningen udbetales, bestemmes i afgørelsen om erstatning.

[…]«

18 Artikel 14 i bekendtgørelse nr. 44 fra ministeriet for landbrug og udvikling af landdistrikter af 17. maj 2002 om beskyttelse mod aviær influenza og Newcastle disease, i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, bestemmer:

»1. Såfremt distriktschefen for veterinærtjenesten konstaterer aviær influenza eller Newcastle disease i en landbrugsvirksomhed eller anden landbrugsbedrift, anordner veterinærkontroltjenesten oprettelse af en beskyttelseszone i et område omkring den sygdomsramte virksomhed eller bedrift med en radius på mindst tre kilometer. Ved fastlæggelsen af beskyttelseszonen skal der tages særligt hensyn til lokale fjerkræbedrifter, slagteriernes beliggenhed, de naturlige geografiske grænser samt overvågningsmulighederne.

[…]«

19 Artikel 339, stk. 1, i civillovbogen, som blev indført ved lov nr. IV af 1959 (Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény), bestemmer:

»Enhver, der ulovligt forvolder en anden en skade, er forpligtet til at erstatte den. Skadevolder er fritaget for ansvar, såfremt denne beviser at have handlet således, som det i almindelighed kan forventes under de givne omstændigheder.«

20 Civillovbogens artikel 349, stk. 1, bestemmer:

»Der kan kun ifaldes ansvar for skade, der forvoldes under udøvelsen af forvaltningsmyndighed, såfremt skaden ikke kunne være undgået ved hjælp af almindelige retsmidler, eller såfremt skadelidte har gjort brug af muligheden for at anvende egnede almindelige retsmidler for at undgå skaden.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21 Sagsøgeren i hovedsagen, en landbrugsvirksomhed, der beskæftiger sig med opdræt, navnlig opfedning af kalkuner, indgik med et landbrugskooperativ en tidsbestemt forpagtningsaftale for perioden fra den 6. februar til den 31. december 2006 vedrørende en stald til opdræt af kalkuner beliggende i udkanten af Nagybaracska (Ungarn). Sagsøgeren i hovedsagen havde til hensigt at foretage opfedning af to hold i forvejen opdrættede kalkuner i den forpagtede stald.

22 Den 10. februar 2006 blev der i Nagybaracska kommune, ca. 50 meter fra den forpagtede stald, fundet en død knopsvane, som var inficeret med H5N1-virus.

23 Herefter vedtog Kommissionen henholdsvis den 15. og den 17. februar 2006 beslutning 2006/105 og 2006/115 med henblik på at træffe foranstaltninger til bekæmpelse af højpatogen aviær influenzavirus.

24 Ved de administrative retsakter 945-0/BACSK/2006 og 945-1/BACSK/2006 af henholdsvis 15. og 21. februar 2006 og i overensstemmelse med den gældende nationale lovgivning anordnede sagsøgte i hovedsagen oprettelse af en beskyttelseszone, som indbefattede kommunerne Csátalja og Nagybaracska, og fastsatte andre foranstaltninger, såsom navnlig et forbud mod transit af fjerkræ gennem denne beskyttelseszone. Beskyttelseszonen blev ophævet den 21. april 2006.

25 Den 23. februar 2006 meddelte sagsøgte i hovedsagen ved administrativ udtalelse 1011-5/BACSK/2006, som var endelig, sagsøgeren i hovedsagen afslag på dennes ansøgning om tilladelse til at overflytte kalkuner til stalden i Nagybaracska på grund af de begrænsninger, som fandt anvendelse i den anordnede beskyttelseszone, og den omstændighed, at sagsøgeren i hovedsagen og dennes partnere var indehavere af flere stalde, hvor kalkunerne efter sagsøgtes opfattelse kunne anbringes alt efter den disponible kapacitet.

26 Den 16. marts 2006 fremsatte sagsøgeren i hovedsagen et krav over for sagsøgte i hovedsagen om erstatning for den samlede skade, som denne havde lidt som følge af oprettelsen af beskyttelseszonen og afslaget på tilladelsen til at flytte kalkunerne til denne beskyttelseszone.

27 Ved de administrative afgørelser, som er genstand for domstolsprøvelse, blev sagsøgeren i hovedsagen tildelt et samlet beløb på 3 509 879 HUF (ca. 12 000 EUR) i skadeserstatning, idet dennes krav om et beløb i erstatning for tabt fortjeneste ikke blev efterkommet.

28 Herefter anlagde sagsøgeren i hovedsagen sag mod Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal og gjorde herved gældende, at sagsøgte i hovedsagen ikke kunne forbyde, at der blev leveret kalkuner til den forpagtede stald, hvorfor sagsøgte i hovedsagen var forpligtet til at yde en skadeserstatning, der indbefattede tabt fortjeneste, som ikke var blevet dækket ved den administrative erstatningsprocedure.

29 Den 13. maj 2012 frifandt Kecskeméti törvényszék (provinsdomstol i Kecskemét) sagsøgte i hovedsagen med den begrundelse, at de afgørelser, som denne havde truffet inden for rammerne af sin skønsbeføjelse, ikke var ulovlige, og at betingelserne for at ifalde ansvar for skade forårsaget under udøvelsen af forvaltningsmyndighed under alle omstændigheder ikke var opfyldt. Sagsøgeren i hovedsagen iværksatte appel af denne dom for Szegedi ítélőtábla (regional domstol i Szeged).

30 På denne baggrund har Szegedi ítélőtábla besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Var beslutningen vedtaget af de ungarske administrative myndigheder inden for rammerne af midlertidige beskyttelsesforanstaltninger mod højpatogen aviær influenza, hvorved der oprettedes en beskyttelseszone, vedrørende hvilken det bl.a. var forbudt at transportere fjerkræ, forenelig med EU-retten, herunder navnlig [direktiv 92/40 og 2005/94] og [beslutning 2006/105]?

Var beslutningen vedtaget af de ungarske administrative myndigheder inden for rammerne af midlertidige beskyttelsesforanstaltninger over for højpatogen aviær influenza, hvorved bestemmelserne for beskyttelseszonen delvist blev ændret, og transit af fjerkræ gennem denne zone inden for disse rammer blev forbudt, samt den foranstaltning, der blev vedtaget vedrørende sagsøgeren ved udtalelse fra den kompetente myndighed (beslutning, der ikke kan påklages), hvorved der blev nægtet tilladelse til transport (med henblik på opstaldning) af kalkuner til en bedrift, der var beliggende i beskyttelseszonen tæt ved det påviste udbrud, forenelig med EU-retten, herunder navnlig [direktiv 92/40 og 2005/94] og [beslutning 2006/105]?

2) Var et af formålene med [direktiv 92/40 og 2005/94] som EU-retskilder at vedtage EU-retlige forskrifter med henblik på at afhjælpe eventuelle tab, der var forvoldt borgerne som følge af de midlertidige foranstaltninger, der var vedtaget af hensyn til beskyttelsen mod højpatogen aviær influenza i Unionen? Giver de EU-retlige bestemmelser, der er angivet i [direktiv 92/40

og 2005/94] og i [beslutning 2006/105 og 2006/115], tilstrækkelig kompetence til at vedtage EU-retlige forskrifter med henblik på at afhjælpe eventuelle tab forvoldt borgerne som følge af de midlertidige beskyttelsesforanstaltninger over for højpatogen aviær influenza?

3) Hvis spørgsmål 2 besvares bekræftende, er begrænsningen af retten til erstatning for tab som følge af de midlertidige nationale foranstaltninger, der var vedtaget i henhold til de nævnte retskilder, da lovlig og forenelig med EU-retten? Kan en national bestemmelse, som begrænser statens erstatning for tab til de faktisk lidte tab og de faktiske udgifter og udelukker muligheden for erstatning for tabt fortjeneste, anses for at udgøre en nødvendig og forholdsmæssig begrænsning af retten til erstatning for tab, som forvoldes borgerne?

4) Hvis spørgsmål 2 besvares benægtende, kan sagsøgeren da støtte sin ret til at opnå erstatning for tabt fortjeneste direkte på en tilsidesættelse af [chartrets bestemmelser] (artikel 16 om friheden til at oprette og drive egen virksomhed, artikel 17 om ejendomsretten og artikel 47 om retten til effektive retsmidler), såfremt de midlertidige foranstaltninger, der var vedtaget af medlemsstaten i henhold til EU-retten inden for rammerne af beskyttelse mod højpatogen aviær influenza, forvoldte sagsøgeren tab, men national lovgivning i forbindelse med erstatning for forvoldte tab begrænser et sådant erstatningskrav, idet den udelukker muligheden for at kræve erstatning for tabt fortjeneste?

5) Hvis retten til erstatning for samtlige tab kan gøres gældende på et EU-retligt grundlag, kan en sådan ret da udelukkende gøres gældende over for staten, eller kan en sådan ret, ved anvendelse af en vid fortolkning af statsbegrebet, også gøres gældende over for den offentlige administration i en sag, der tager sigte på erstatning af tab forvoldt under udøvelsen af offentlig myndighed? Hvis en sådan ret også kan gøres gældende over for administrative organer, kan national ret i forbindelse med krav om erstatning for tab foreskrive, at yderligere betingelser skal være opfyldt for at retten til erstatning indtræder?

6) Hvis EU-retten ikke giver sagsøgeren mulighed for direkte på grundlag af EU-retten at opnå fuldstændig kompensation for de lidte tab, skal de samme regler – under anvendelse af princippet om procesækvivalens – da anvendes ved bedømmelsen af de påstande, der skal tages stilling til på grundlag af EU-retten, og ved bedømmelsen af tilsvarende påstande, der skal tages stilling til på grundlag af ungarsk ret?

7) Under faktiske omstændigheder svarende til de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag – eftersom de af medlemsstaterne vedtagne lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger inden for rammerne af beskyttelsen over for højpatogen aviær influenza hos vilde fugle i Unionen nødvendigvis påvirker det indre markeds funktion – er det da muligt under en retssag om foranstaltninger til gennemførelse af EU-retten at henvende sig til Kommissionen for at indhente en udtalelse fra denne som *amicus curiae*, navnlig i de tilfælde, hvor der er kendskab til, at Kommissionen har indledt en traktatbrudssag mod medlemsstaten vedrørende retlige spørgsmål af relevans for den omhandlede sag?

8) Hvis der er mulighed for at henvende sig til Kommissionen for at indhente en udtalelse fra denne som *amicus curiae* eller blot for at anmode om oplysninger, er Kommissionen da forpligtet til at afgive udtalelsen som *amicus curiae* eller de oplysninger, der er anmodet om, vedrørende data, dokumenter eller erklæringer, der er indhentet under traktatbrudssagen og vedrørende Kommissionens praksis på dette område, navnlig hvis der er tale om oplysninger, der ikke er offentlige, og som er indhentet under den indledende procedure forud for traktatbrudssøgsmålet ved Domstolen? Kan sådanne oplysninger anvendes offentligt i en konkret tvist, der verserer ved en ret i en medlemsstat?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

31 Det skal fremhæves, at udbruddet af den i hovedsagen omhandlede aviære influenza ifølge oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen blev konstateret hos en vild fugl. Der var konkret tale om en svane, som var blevet fundet død som følge af en infektion med aviær influenza.

32 For så vidt angår direktiv 92/40 og 2005/94 fremgår det imidlertid af artikel 1 i disse direktiver, at deres anvendelsesområde udelukkende vedrører iværksættelse af forebyggende foranstaltninger eller bekæmpelsesforanstaltninger i tilfælde af mistanke om eller faktisk forekomst af et udbrud, på en bedrift, af aviær influenza hos fjerkræ eller andre fugle i fangenskab.

33 De nævnte direktiver finder derfor ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde, for så vidt som deres anvendelsesområde ikke omfatter tilfælde af udbrud af aviær influenza hos en vild fugl, hvis isolerede karakter kræver mindre restriktive foranstaltninger.

34 Den forelæggende rets spørgsmål skal således besvares under hensyn til disse bemærkninger.

Det syvende og det ottende spørgsmål

35 Med det syvende og det ottende spørgsmål, som behandles først, ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt den nationale ret kan anmode Kommissionen om at fremlægge supplerende oplysninger for den inden for rammerne af en retssag vedrørende foranstaltninger til gennemførelse af EU-retten, særligt når Kommissionen har indledt en traktatbrudssag vedrørende gennemførelsen af direktiv 2005/94, og på hvilken måde de indhentede oplysninger kan anvendes.

36 I denne henseende kan Domstolen i henhold til fast retspraksis afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national retsinstans, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. dom PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

37 Eftersom direktiv 2005/94 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, er den ønskede fortolkning af EU-retten med henblik på at få oplyst, om Kommissionen skal fremlægge supplerende oplysninger, der vedrører et traktatbrudssøgsmål, som er indledt mod Ungarn vedrørende gennemførelsen af dette direktiv, uden relevans for den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe.

38 Heraf følger, at det syvende og det ottende spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.

Det første spørgsmål

39 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om beslutning 2006/105 og 2006/115 skal fortolkes således, at de er til hinder for dels nationale foranstaltninger såsom de administrative retsakter af 15. og 21. februar 2006 om oprettelse af en beskyttelseszone på kommunerne Csátalja og Nagybaracskas område og om forbud mod transit af fjerkræ gennem denne beskyttelseszone, dels en administrativ udtalelse såsom den administrative udtalelse af 23. februar 2006 med afslag på at meddele en virksomhed som sagsøgeren i hovedsagen tilladelse til at overflytte kalkuner til dennes opdrætsstald i Nagybaracska.

40 For det første forpligter artikel 2, stk. 1, litra a), og artikel 3, stk. 2, litra c), i beslutning 2006/105 og de hermed identiske bestemmelser i beslutning 2006/115 den berørte medlemsstat til at oprette en beskyttelseszone med en radius på mindst tre kilometer omkring det område, hvor der er bekræftet forekomst hos vilde fugle af højpatogen aviær influenza, og de forbyder transport af fjerkræ og andre fugle i fangenskab gennem zonen, undtagen transit ad hovedveje eller jernbanelinjer og transport til et slagteri til direkte slagtning.

41 I det foreliggende tilfælde fremgår det af ordlyden af de nævnte bestemmelser, at de i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltninger – oprettelse af en beskyttelseszone og forbud mod transport af fjerkræ gennem denne zone – som blev vedtaget af de ungarske myndigheder i form af administrative retsakter henholdsvis den 15. og den 21. februar 2006, er i overensstemmelse med de nævnte bestemmelser, hvilket ingen af parterne i hovedsagen har bestridt.

42 For så vidt som artikel 3, stk. 2, litra c), i beslutning 2006/105 forbyder transport af fjerkræ gennem beskyttelseszonen, dvs. en flytning uden nogen form for lastning eller losning af dyrene undervejs, følger det for det andet så meget desto mere heraf, at transport af fjerkræ til en opdrætsstald, som er beliggende i denne zone, såsom den påtænkte transport i den foreliggende sag, ligeledes er forbudt. Desuden finder de i denne beslutnings artikel 6 fastsatte undtagelser, som anført af Kommissionen, udelukkende anvendelse på transporter, der gennemføres inden for beskyttelseszonen eller påbegyndes inden for denne. Disse undtagelser finder derfor ikke anvendelse på transporter, der gennemføres fra et sted uden for denne zone med denne som bestemmelsessted, således som det er tilfældet i hovedsagen.

43 Det følger heraf, at de ungarske myndigheders afslag ved administrativ udtalelse af 23. februar 2006 på at tillade transport af fjerkræ til beskyttelseszonen er i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, litra c), i beslutning 2006/105 og 2006/115. Valget af formen administrativ udtalelse har ingen indflydelse på denne vurdering, eftersom disse beslutninger ikke fastsætter særlige bestemmelser vedrørende deres gennemførelse.

44 På baggrund af de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at beslutning 2006/105 og 2006/115 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for dels nationale foranstaltninger såsom de administrative retsakter af 15. og 21. februar 2006 om oprettelse af en beskyttelseszone på kommunerne Csátalja og Nagybaracskas område og om forbud mod transit af fjerkræ gennem denne zone, dels en administrativ udtalelse såsom den administrative udtalelse af 23. februar 2006 med afslag på at meddele en virksomhed som sagsøgeren i hovedsagen tilladelse til at overflytte kalkuner til dennes opdrætsstald i Nagybaracska.

Det andet og det fjerde spørgsmål

45 Med det andet og det fjerde spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om beslutning 2006/105 og 2006/115 om foranstaltninger til bekæmpelse af aviær influenza skal fortolkes således, at de indeholder eller henviser til bestemmelser om indførelse af en erstatningsordning for skade, som er forårsaget af de foranstaltninger, som de foreskriver, og i benægtende fald, om den omstændighed, at den nationale lovgivning udelukker tabt fortjeneste fra erstatningen for skade forårsaget af nationale beskyttelsesforanstaltninger som de i hovedsagen omhandlede, der er truffet i overensstemmelse med beslutning 2006/105 og 2006/115, griber ind i friheden til at oprette og drive egen virksomhed, ejendomsretten og adgangen til effektive retsmidler, som er fastslået i chartrets artikel 16, 17 og 47.

46 Det må for det første fastslås, at beslutning 2006/105 og 2006/115, således som det også er blevet anført af sagsøgte i hovedsagen, den ungarske regering og Kommissionen, ikke indeholder nogen bestemmelse om indførelse af en erstatningsordning for skade, som er forvoldt borgere ved iværksættelse af de foranstaltninger til bekæmpelse af aviær influenza, som er foreskrevet i disse beslutninger.

47 For så vidt som de nævnte beslutninger udgør gennemførelsesretsakter, som er vedtaget i medfør af artikel 9, stk. 3 og 4, i Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13) og artikel 10, stk. 3 og 4, i Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 224, s. 29), følger der endvidere hverken af ordlyden af eller formålet med disse direktiver, der har tjent som grundlag for vedtagelsen af beslutning 2006/105 og 2006/115, nogen kompetence, hvorefter Kommissionen er beføjet til at etablere en erstatningsordning.

48 Under alle omstændigheder skal der henvises til, at EU-lovgiver ifølge Domstolens praksis inden for rammerne af de vide skønsmæssige beføjelser, som denne har inden for landbrugspolitikken, kan anse det for hensigtsmæssigt at yde delvis eller fuldstændig erstatning til ejere af bedrifter, hvis dyr er blevet destrueret eller slået ned. Ikke desto mindre har Domstolen konkluderet, at det ikke af denne kendsgerning kan udledes, at der i EU-retten findes et almindeligt princip om, at der under alle omstændigheder skal betales erstatning (jf. dom Booker Aquaculture og Hydro Seafood, C-20/00 og C-64/00, EU:C:2003:397, præmis 85).

49 Denne retspraksis finder ligeledes anvendelse i hovedsagens tilfælde, særlig henset til den omstændighed, at de i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltninger er af mindre indgribende karakter end de foranstaltninger til destruktion og aflivning, som gav anledning til dom Booker Aquaculture et Hydro Seafood (EU:C:2003:397).

50 Heraf følger, at beslutning 2006/105 og 2006/115 om foranstaltninger til bekæmpelse af aviær influenza hverken indeholder eller henviser til bestemmelser om indførelse af en erstatningsordning for skade, som er forårsaget af de foranstaltninger, som de foreskriver. Disse beslutninger fastsætter derfor ikke nogen erstatningspligt for medlemsstaterne.

51 For så vidt som den forelæggende ret rejser spørgsmålet, om den ordning for erstatning af skade, der er forårsaget af vedtagelsen af de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger, som den nationale lovgiver har indført, er forenelig med friheden til at oprette og drive egen virksomhed, ejendomsretten og adgangen til effektive retsmidler, som er sikret ved chartret, skal det for det andet indledningsvis fremhæves, at i henhold til den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning har en økonomisk aktør, der er forpligtet til at samarbejde inden for rammerne af en epidemiologisk foranstaltning, ret til en erstatning for den skade, som er opstået som følge af dette samarbejde, med undtagelse af tabt fortjeneste.

52 Det må imidlertid fastslås, at eftersom en erstatningspligt ikke har hjemmel i EU-retten, henhører en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter den berørte stat skal udbetale en erstatning, der svarer til den faktiske skade og de faktiske udgifter og ikke omfatter tabt fortjeneste, ikke under EU-rettens anvendelsesområde, men beror udelukkende på den nationale lovgivers valg.

53 I denne henseende skal der erindres om, at den i artikel 267 TEUF fastsatte præjudicielle procedure ifølge fast retspraksis er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, idet sidstnævnte alene har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af de af denne artikel omfattede EU-retsakter. I denne forbindelse tilkommer det ikke Domstolen at tage stilling til fortolkningen af national ret eller at afgøre, hvorvidt den fortolkning, den nationale ret lægger til grund, er korrekt (dom Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

54 I henhold til chartrets artikel 51, stk. 1, som fastsætter chartrets anvendelsesområde, er dettes bestemmelser endvidere kun rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Denne bestemmelse bekræfter Domstolens faste praksis, hvorefter de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved EU's retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke kan anvendes

uden for sådanne situationer. Når en retlig situation ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, har Domstolen ikke kompetence til at træffe afgørelse herom, og de af chartrets bestemmelser, der eventuelt er blevet påberåbt, kan ikke i sig selv danne grundlag for denne kompetence (jf. i denne retning dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 17, 19 og 22, og kendelse Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio, C-258/13, EU:C:2013:810, præmis 18-20).

55 Bedømmelsen af lovligheden, henset til adgangen til effektive retsmidler, ejendomsretten og friheden til at oprette og drive egen virksomhed, af en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der ikke ydes erstatning for al skade, heri indbefattet tabt fortjeneste, der er lidt på grund af vedtagelsen, i overensstemmelse med EU-retten, af nationale beskyttelsesforanstaltninger mod aviær influenza, henhører derfor ikke under Domstolens kompetence.

56 Som anført i denne doms præmis 48 og 49, findes der således ikke i EU-retten et almindeligt princip om, at medlemsstaterne er erstatningspligtige for skade, der følger af sådanne foranstaltninger.

57 Henset til de ovenstående betragtninger skal det andet og det fjerde spørgsmål dels besvares med, at beslutning 2006/105 og 2006/115 om foranstaltninger til bekæmpelse af aviær influenza skal fortolkes således, at disse retsakter hverken indeholder eller henviser til bestemmelser om indførelse af en erstatningsordning for skade, som er forårsaget af de foranstaltninger, som de foreskriver, dels at bedømmelsen af lovligheden, henset til adgangen til effektive retsmidler, ejendomsretten og friheden til at oprette og drive egen virksomhed, af en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der ikke ydes en erstatning for al skade, heri indbefattet tabt fortjeneste, der er lidt på grund af vedtagelsen, i overensstemmelse med EU-retten, af nationale beskyttelsesforanstaltninger mod aviær influenza, ikke henhører under Domstolens kompetence.

Det tredje og det femte spørgsmål

58 Ifølge den forelæggende ret er der behov for et svar på det tredje og det femte spørgsmål, såfremt det andet og det fjerde spørgsmål besvares bekræftende.

59 Henset til svaret på det andet og det fjerde spørgsmål er det således ikke nødvendigt at besvare det tredje og det femte spørgsmål.

Det sjette spørgsmål

60 Med det sjette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om ækvivalensprincippet skal fortolkes således, at dette princip i en situation, hvor der ikke af EU-retten kan udledes en ret til erstatning for skade, som er lidt af en virksomhed som sagsøgeren i hovedsagen, vil kunne anvendes med henblik på at gøre det muligt at anvende de samme processuelle regler ved behandlingen af på den ene side krav om erstatning, der vil kunne tilkendes på grundlag af EU-retten, og på den anden side tilsvarende krav om erstatning, som vil kunne blive tilkendt i medfør af regler i ungarsk ret.

61 Hvad angår ækvivalensprincippet fremgår det af Domstolens praksis, at det er en betingelse for, at dette princip er overholdt, at den pågældende nationale regel finder anvendelse uden forskel på søgsmål, der vedrører de rettigheder, som borgerne har i henhold til EU-retten, og søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af national ret, og hvor sagsgenstanden og søgsmålsgrundlaget er de samme. Det tilkommer den nationale ret, som har direkte kendskab til de gældende processuelle regler, at efterprøve, om søgsmålene ligner hinanden ud fra sagsgenstanden, søgsmålsgrundlaget og de væsentligste forhold (jf. dom Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

62 Henset til svaret på det andet og det fjerde spørgsmål er der imidlertid ingen EU-retlig bestemmelse, der forpligter medlemsstaterne til at indføre en erstatningsordning for skade forårsaget af nationale beskyttelsesforanstaltninger som de i hovedsagen omhandlede. Muligheden for at indføre en sådan ordning beror derimod udelukkende på den nationale lovgivers valg.

63 Heraf følger, at for så vidt som det er en betingelse for, at ækvivalensprincippet er overholdt, at en national regel anvendes uden forskel i situationer, der følger af anvendelse af EU-retten, henholdsvis af national ret, kan dette princip ikke anvendes i en situation, der, således som situationen i hovedsagen, ikke henhører under EU-retten.

64 Under alle omstændigheder fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at der for så vidt angår søgsmål med henblik på at opnå erstatning for skade forårsaget af de i hovedsagen omhandlede nationale beskyttelsesforanstaltninger ikke er noget, som tyder på en forskellig anvendelse af de nationale processuelle regler på rettigheder, som er sikret i EU-retten, og rettigheder, som er fastsat i national ret.

65 Henset til de ovenstående betragtninger finder ækvivalensprincippet ikke anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede.

Sagens omkostninger

66 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

1) **Kommissionens beslutning 2006/105/EF af 15. februar 2006 om visse midlertidige beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse med mistanke om eller bekræftede tilfælde af højpatogen aviær influenza hos vilde fugle i Ungarn og Kommissionens beslutning 2006/115/EF af 17. februar 2006 om visse beskyttelsesforanstaltninger over for højpatogen aviær influenza hos vilde fugle i Fællesskabet og om ophævelse af beslutning 2006/86/EF, 2006/90/EF, 2006/91/EF, 2006/94/EF, 2006/104/EF og 2006/105/EF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for dels nationale foranstaltninger såsom de administrative retsakter af 15. og 21. februar 2006 om oprettelse af en beskyttelseszone på kommunerne Csátalja og Nagybaracskas område (Ungarn) og om forbud mod transit af fjerkræ gennem denne zone, dels en administrativ udtalelse såsom den administrative udtalelse af 23. februar 2006 med afslag på at meddele en virksomhed som sagsøgeren i hovedsagen tilladelse til at overflytte kalkuner til dennes opdrætsstald i Nagybaracska.**

2) **Beslutning 2006/105 og 2006/115 om foranstaltninger til bekæmpelse af aviær influenza skal fortolkes således, at disse retsakter hverken indeholder eller henviser til bestemmelser om indførelse af en erstatningsordning for skade, som er forårsaget af de foranstaltninger, som de foreskriver. Bedømmelsen af lovligheden, henset til adgangen til effektive retsmidler, ejendomsretten og friheden til at oprette og drive egen virksomhed, af en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der ikke ydes erstatning for al skade, heri indbefattet tabt fortjeneste, der er lidt på grund af vedtagelsen, i overensstemmelse med EU-retten, af nationale beskyttelsesforanstaltninger mod aviær influenza, henhører ikke under Domstolens kompetence.**

Underskrifter