Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

22. svibnja 2014.*

„Direktive 92/40/EEZ i 2005/94/EZ – Odluke 2006/105/EZ i 2006/115/EZ – Povelja o temeljnim pravima Europske unije – Članci 16., 17. i 47. – Mjere u vezi s kontrolom influence ptica – Naknada štete“

U predmetu C-56/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Szegedi ítélőtábla (Mađarska), odlukom od 28. siječnja 2013., koju je Sud zaprimio 4. veljače 2013., u postupku

**Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt**

protiv

**Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatala,**

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: A. Borg Barthet, predsjednik vijeća, E. Levits (izvjestitelj) i M. Berger, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, I. Olasz, i J. Kerényi, u svojstvu agenata,

— za mađarsku vladu, M. Z. Fehér i K. Szíjjártó, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, V. Bottka, H. Krämer i B. Burggraaf, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez njegovog mišljenja,

donosi sljedeću

**Presudu**

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive Vijeća 92/40/EEZ od 19. svibnja 1992. o uvođenju mjera Zajednice za kontrolu influence ptica (SL L 167, str. 1.) [neslužbeni prijevod] i Direktive Vijeća 2005/94/EZ od 20. prosinca 2005. o mjerama Zajednice u vezi s kontrolom influence

* Jezik postupka: mađarski.

ptica i o stavljanju izvan snage Direktive 92/40/EEZ (SL L 10, str. 16.) (SL, poglavlje 3., svezak 14., str 270.), Odluke Komisije 2006/105/EZ od 15. veljače 2006. o određenim privremenim mjerama zaštite kada se sumnja na ili je potvrđeno postojanje visoko patogene influence ptica kod divljih ptica u Mađarskoj (SL L 46, str. 59.) [neslužbeni prijevod] i Odluke Komisije 2006/115/EZ od 17. veljače 2006. o određenim mjerama zaštite od visoko patogene influence ptica u Zajednici i o stavljanju izvan snage odluke 2006/86/EZ, 2006/90/EZ, 2006/91/EZ, 2006/94/EZ, 2006/104/EZ i 2006/105/EZ (SL L 48, str. 28.) [neslužbeni prijevod] kao i članaka 16., 17. i 47. Povelje o temeljnim pravima Europske Unije (u daljnjem tekstu: Povelja).

2 Ovaj zahtjev je postavljen u okviru spora između Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt, poljoprivrednog gospodarstva za uzgoj, i Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (administrativne službe pokrajine Bács-Kiskun) povodom odbijanja ovog posljednjeg subjekta da tužitelju u glavnom postupku, u okviru naknade štete prouzročene u izvršavanju administrativne ovlasti, dodijeli odštetu koja odgovara njegovoj izgubljenoj zaradi.

## Pravni okvir

*Pravo Unije*

3 Prema članku 1. stavku 1. Direktive 92/40:

„Ovom se direktivom određuju mjere Zajednice u vezi s kontrolom koje se trebaju primijeniti u slučaju zaraze influencom ptica na peradarskim gospodarstvima, bez utjecaja na odredbe Zajednice koje uređuju trgovinu unutar Zajednice.“ [neslužbeni prijevod]

4 Članak 1. stavak 1. Direktive 2005/59/EZ propisuje:

„Ovom se Direktivom utvrđuju:

a) određene preventivne mjere u vezi s nadzorom i ranim otkrivanjem influence ptica te povećanjem razine svijesti i spremnosti nadležnih tijela i poljoprivredne zajednice na opasnosti od te bolesti;

b) minimalne mjere kontrole koje se primjenjuju u slučaju izbijanja influence ptica kod peradi ili ostalih ptica koje se drže u zatočeništvu te za rano otkrivanje mogućeg širenja virusa influence ptica na sisavce;

c) ostale dodatne mjere za sprečavanje širenja virusa influence ptičjeg podrijetla na druge vrste.“

5 Člankom 67. stavkom 1. podstavkom 1. Direktive 2005/94 određeno je:

„Države članice najkasnije 1. srpnja 2007. donose zakone i ostale propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom. One o tome odmah obavješćuju Komisiju.“

6 Članak 2. Odluke 2006/105, pod naslovom „Utvrđivanje zaraženih područja i ugroženih područja“ u svom stavku 1. propisuje:

„Mađarska utvrđuje oko područja gdje je potvrđena prisutnost visoko patogene influence ptica uzrokovane virusom influence ptica A podtipom H5 i gdje se sumnja na neuraminidazu tipa N1 ili je ona potvrđena:

a) zaraženo područje u krugu od najmanje tri kilometra i

b) ugroženo područje u krugu od najmanje 10 kilometara uključujući i zaraženo područje.“ [neslužbeni prijevod]

7 Članak 3. stavak 1. točka (a) i (c) ove Odluke propisuje:

„Mađarska osigurava da se u zaraženom području primjenjuju sljedeće zabrane:

a) premještanje peradi i drugih ptica držanih u zatočeništvu sa gospodarstava na kojima se drže;

[...]

c) prijevoz peradi i drugih ptica koje se drže u zatočeništvu unutar područja, osim prijevoza glavnim autocestama ili glavnim željezničkim prugama i prijevoza u klaonicu radi neodgodivog klanja;

[...]“ [neslužbeni prijevod]

8 Sukladno članku 6. stavku 1. navedene direktive:

„Izuzimanjem članka 3. stavka 2. točke (a), Mađarska može odobriti prijevoz pilenki i purana za tov na gospodarstva pod službenom kontrolom koja se nalaze na zaraženom području ili ugroženom području.“ [neslužbeni prijevod]

9 Članak 11. Odluke 2006/105/EZ propisuje:

„Mađarska odmah donosi i objavljuje mjere potrebne za usklađivanje s ovom Odlukom. Ona o tome odmah obavješćuje Komisiju.“ [neslužbeni prijevod]

10 Članak 2. Odluke 2006/115 naslovljen „Utvrđivanje zaraženih područja i ugroženih područja“ u svom stavku 1. propisuje:

„Pogođena država članica utvrđuje oko područja gdje je potvrđena prisutnost visoko patogene influence ptica uzrokovane virusom influence ptica A podtipom H5 i gdje se sumnja na neuraminidazu tipa N1 ili je ona potvrđena:

a) zaraženo područje u krugu od najmanje tri kilometra i

b) ugroženo područje u krugu od najmanje 10 kilometara uključujući i zaraženo područje.“ [neslužbeni prijevod]

11 U skladu s tekstom članka 3. stavka 2. te odluke, u vezi s mjerama zaštite na navedenom zaraženom području:

„Pogođena država članica osigurava da se u području praćenja primjenjuju sljedeće zabrane:

a) premještanje peradi i drugih ptica držanih u zatočeništvu s gospodarstava na kojima se drže;

[...]

c) prijevoz peradi i drugih ptica koje se drže u zatočeništvu unutar područja, osim prijevoza glavnim autocestama ili glavnim željezničkim prugama i prijevoza u klaonicu radi neodgodivog klanja;

[...]“ [neslužbeni prijevod]

12 Na temelju članka 6. stavka 1. navedene odluke:

„Odstupajući od članka 3. stavka 2. točke (a) država članica o kojoj je riječ može odobriti prijevoz pilenki, purana za tov i druge peradi i uzgojenih divljih ptica na gospodarstva pod službenom kontrolom koja se nalaze na zaraženom ili ugroženom području.“[neslužbeni prijevod]

13 Prema članku 11. stavku 1. Odluke 2006/115:

„Sve države članice odmah donose i objavljuju mjere potrebne za usklađivanje s ovom Odlukom. O tome odmah izvješćuju Komisiju.“ [neslužbeni prijevod]

*Mađarsko pravo*

14 Zakon br. CLXXVI iz 2005. o životinjskom zdravlju (állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény), u inačici koja je bila na snazi na dan kad su nastupile okolnosti u predmetu u glavnom postupku, sadrži odredbe u vezi s epidemiološkim mjerama.

15 Prema odredbi članka 7. stavka 4. citiranog zakona:

„Veterinarsko tijelo može u određenim slučajevima, u svrhu prevencije ili utvrđivanja postojanja životinjske bolesti koja je predmet obavijesti, zaustavljanja širenja te bolesti ili smanjivanja štete koju ona izazove, ili u svrhu njezinog iskorjenjivanja, uzimajući u obzir prirodu i širenje bolesti, usvojiti posebne odredbe kojima se predviđaju sljedeće epidemiološke mjere:

[...]

f) uspostava zaraženog područja (ugroženog područja),

[...]

q) nametanje određenim poduzećima (na primjer klaonicama, tvornicama za obradu nusproizvoda životinjskog porijekla), u svrhu osiguravanja učinkovitog provođenja epidemioloških mjera, obveze da pridonesu navedenome, u mjeri i trajanju koje je potrebno za sprječavanje opasnosti, i uz uvjet naknadne proporcionalne odštete u korist svakog pojedinog od njih.“

16 Članak 8. stavak 1. spomenutog zakona predviđa:

„Može se odrediti više epidemioloških mjera istodobno. Odluke kojima se određuju mjere primjenjuju se odmah, bez obzira na žalbu.“

17 Osim toga, članak 10. istog zakona propisuje:

„1. Može se zatražiti odšteta od države članice kada je primijenila epidemiološku mjeru iz članka 7. stavka 4. točaka (i) do (q) – i uz iznimku onoga što je predviđeno u stavku 4.:

[...]

c) poduzećima iz članka 7. stavka 4. točke (q).

[...]

3. Iznos odštete jednak je tržišnoj vrijednosti životinje, materijala, sredstva ili objekta. U slučaju primjene članka 7. stavka 4. točke (p) ili točke (q), izračunat će se naknada štete (ne uključujući izgubljenu zaradu) koju je uzrokovala zapljena ili plaćanje kazne. Detaljna pravila o procjeni štete i plaćanju naknada predmet su posebnih odredbi. Odlukama kojima se nalažu mjere predviđa se način plaćanja naknada.

[...]“

18 Na temelju članka 14. Pravilnika br. 44. Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja od 17. svibnja 2002. o zaštiti od influence ptica i bolesti iz Newcastlea, kakav je bio na snazi na dan kada su nastupile okolnosti iz predmeta iz glavnog postupka:

„1. Ako dijagnozu influence ptica ili bolesti iz Newcastlea potvrdi glavni veterinar okruga na jednom gospodarstvu ili drugoj proizvodnoj jedinici, nadležno tijelo nalaže oko zaraženog gospodarstva ili zaražene proizvodne jedinice uspostavu zaraženog područja u krugu od najmanje tri kilometra. Pri definiranju zaraženih područja uzimaju se u obzir lokalna gospodarstva s peradi, prostori klaonica, prirodna geografska ograničenja kao i mogućnosti nadzora.

[...]“

19 Članak 339. stavak 1. Građanskog zakonika koji je uveden Zakonom br. IV iz 1959. (Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. Törvény) o naknadi štete propisuje:

„Svatko tko drugome nezakonito prouzroči štetu obvezan ju je nadoknaditi. Ta osoba može se osloboditi odgovornosti ako dokaže da je postupala sa stupnjem pažnje koji se općenito zahtijeva u takvim situacijama.“

20 Članak 349. stavak 1. tog zakona određuje:

„Odgovornost za štetu prouzročenu izvršavanjem administrativne ovlasti može se uspostaviti samo ako se štetu nije moglo izbjeći uporabom redovnih pravnih sredstava ili ako je žrtva upotrijebila vlastita redovna pravna svojstva za sprječavanje nastanka štete.“

## Glavni postupak i prethodna pitanja

21 Tužitelj u glavnom postupku, poljoprivredno gospodarstvo za uzgoj koje se posebno bavi tovom purana, sklopilo je s poljoprivrednom zadrugom ugovor o najmu na određeno vrijeme, u trajanju od 6. veljače do 31. prosinca 2006., koji se odnosi na uzgajalište purana na periferiji Nagybaracske (Mađarska). Tužitelj u glavnom postupku se namjeravao koristiti unajmljenom nekretninom za tovljenje dvaju jata purana koja su prethodno uzgojena.

22 Dana 10. veljače 2006. na području Nagybaracske, oko 50 metara od unajmljene nekretnine, otkriven je labud zaražen tuberkulozom, koji je uginuo od infekcije virusom H5N1.

23 U tom pogledu, i u svrhu poduzimanja mjera u vezi s kontrolom protiv visoko patogene influence ptica, Komisija je 15. i 17. veljače 2006. usvojila odluke 2006/105 i 2006/115.

24 Administrativnim odlukama 945-0/BACSK/2006 i 945-1/BACSK/2006, donesenima 15. i 21. veljače 2006., i u skladu s postojećim nacionalnim pravnim okvirom, tuženik u glavnom postupku naložio je uspostavu zaraženog područja, koje se također protezalo na administrativnom području Csátalje i Nagybaracske te je također odredio druge mjere poput, osobito, zabrane prijevoza peradi u tom zaraženom području. Ta posljednja mjera ukinuta je 21. travnja 2006.

25 Obrazloženim mišljenjem 1011-5/BACSK/2006, protiv kojeg nije dopuštena žalba, tuženik u glavnom postupku odbio je 23. veljače 2006. zahtjev, koji je podnio tužitelj u glavnom postupku, za davanje suglasnosti za smještanje purana u uzgajalište u Nagybaracski, zbog ograničenja primjenjivih na uspostavljeno zaraženo područje, također s obrazloženjem da su navedeni tužitelj i njegovi partneri raspolagali s više nekretnina u koje su, prema njegovom mišljenju, mogli smjestiti purane u skladu s kapacitetom svakoga od njih.

26 Dana 16. ožujka 2006. tužitelj u glavnom postupku je pred tuženikom u glavnom postupku postavio zahtjev za naknadu cjelokupne štete koju je pretrpio zbog uvođenja zaraženog područja i odbijanja svojeg zahtjeva u vezi sa smještanjem predmetnih purana na tom zaraženom području.

27 Donošenjem administrativnih odluka koje su podvrgnute sudskoj kontroli, tužitelju u glavnom postupku dosuđen je i isplaćen iznos od ukupno 3.509.879 mađarskih forinti (HUF) (oko 12.000 eura) na ime naknade štete, dok je njegov zahtjev odbijen u dijelu koji predstavlja izgubljenu zaradu.

28 U međuvremenu je tužitelj u glavnom postupku podnio tužbu protiv Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, navodeći da tuženik u glavnom postupku nije mogao zabraniti isporuku purana u unajmljenu nekretninu, i da je isti stoga bio obvezan odrediti naknadu štete koja obuhvaća izgubljenu zaradu koja nije bila dosuđena u okviru administrativnog postupka naknade štete.

29 Dana 13. svibnja 2012. Kecskeméti törvényszék (regionalni sud u Kecskemétu) odbio je zahtjev tužitelja u glavnom postupku s obrazloženjem da odluke koje je donio tuženik u glavnom postupku u okviru svoje diskrecijske ovlasti nisu bile nezakonite i da se, ni u kojem slučaju, nisu ispunili uvjeti za naknadu štete nanesene u izvršavanju administrativne ovlasti. Tužitelj u glavnom postupku uložio je žalbu protiv te odluke pred Szegedi ítélőtábla (regionalni sud u Szegedu).

30 U tim je okolnostima Szegedi ítélőtábla odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li odluka, donesena na temelju privremenih mjera zaštite od visoko patogene influence ptica kojom su mađarske vlasti naložile uspostavu zaraženog područja i u tom okviru posebno zabranile prijevoz peradi, bila u skladu s pravom Unije, osobito direktivama [92/40 i 2005/94] i Odlukom 2006/115[...]?

Je li odluka, donesena na temelju privremenih mjera zaštite od visoko patogene influence ptica kojom su mađarske vlasti u jednom dijelu izmijenile pravila koja se primjenjuju na zaraženom području i kojom se osobito zabranjuje, u tom okviru, prijevoz peradi na tom području, i, s druge strane, mjere koje su navedena tijela poduzela u dijelu u kojem se odnosi na tužitelja, u obliku mišljenja (a ne odluke protiv koje je dopuštena žalba) i kojima su uskratile suglasnost za isporuku ili smještanje purana na nekretnini koja se nalazi na zaraženom području u samoj blizini izbijanja utvrđene zaraze, bila u skladu s pravom Unije, osobito direktivama [92/40 i 2005/94, kao i] Odlukom 2006/115[...]?

2. Imaju li direktive [92/40 i 2005/94], kao normativni akti Unije, za cilj uvesti u Uniji zajedničko uređenje naknade štete izazvane pojedincima privremenim mjerama zaštite od visoko patogene influence ptica? Jesu li odredbe prava Unije iz direktiva [92/40 i 2005/94 kao i] odluka [2006/105 i 2006/115] priznale odgovarajuću ovlast uvođenja zajedničkog uređenja naknade štete prouzročene pojedincima privremenim mjerama zaštite od visoko patogene influence ptica?

3. U slučaju da odgovor na drugo pitanje bude pozitivan, je li ograničenje prava na naknadu štete zakonito i u skladu s pravom Unije kada proizlazi iz nacionalnih privremenih mjera primijenjenih pri izvršavanju naprijed navedenih akata? Može li se pravno pravilo države članice koje ograničuje

odštetu koju plaća država na iznos stvarno pretrpljene štete i troškova, a isključuje mogućnost dobivanja naknade za izgubljenu zaradu, smatrati nužnim i proporcionalnim ograničenjem prava na naknadu štete nanesene pojedincima?

4. U slučaju da odgovor na drugo pitanje bude negativan, može li se tužitelj, ako je bio obuhvaćen nacionalnim privremenim mjerama određenima u svrhu izvršavanja prava Unije s ciljem borbe protiv visoko patogene influence ptica, i kad pravo države članice ograničava pravo traženja naknade na taj način uzrokovane štete i isključuje svaku mogućnost traženja naknade izgubljene zarade, koristiti pravom na naknadu izgubljene zarade pozivajući se izravno na povredu načela koja dodjeljuje Povelja [...] (slobodu poduzetništva [iz] članka 16., pravo vlasništva [iz] članka 17. i pravo na djelotvoran pravni lijek [iz] članka 47.)?

5. Ako se pravo na naknadu cjelokupne štete može tražiti na nekom pravnom temelji iz prava Unije, može li se takvo pravo koristiti samo protiv predmetne države, ili se također može u okviru postupka za naknadu štete izazvane u okviru izvršavanja administrativne ovlasti koristiti protiv administrativnog tijela, uzimajući u obzir pojam države u širokom smislu? Ako se pravo može koristiti protiv administrativnog tijela, može li se pravom o odgovornosti za štetu predmetne države članice propisati ispunjavanje dodatnih uvjeta za osnovanost prava na dobivanje naknade štete?

6. Pod pretpostavkom da pravo Unije nije za tužitelja predvidjelo mogućnost da dobije naknadu cjelokupne štete koja mu je nanesena pozivajući se izravno na pravo Unije, trebaju li se ista pravila, primjenom načela ekvivalentnosti postupaka, primijeniti na ispitivanje, s jedne strane, zahtjeva koji se mogu dosuditi na temelju prava Unije i, s druge strane, sličnih zahtjeva koji se mogu dosuditi na temelju internog mađarskog prava?

7. Je li se moguće, u okviru spora o mjerama za primjenu prava Unije – s obzirom na to da je funkcioniranje unutarnjeg tržišta nužno pod utjecajem zakonodavnih i administrativnih mjera koje poduzimaju države članice u vezi s kontrolom protiv visoko patogene influence ptica koja se javlja kod divljih ptica u Uniji – i pod pretpostavkom da je činjenično stanje slično onome u predmetu u glavnom postupku, obratiti Komisiji da bi se dobilo njezino mišljenje u svojstvu *amicus curiæ*, osobito kad se dođe do spoznaje da je Komisija pokrenula postupak zbog povrede obveze protiv predmetne države članice koji se odnosi na relevantna pravna pitanja u okviru navedenog spora?

8. Pod pretpostavkom da je Komisiju moguće ispitati bilo u svrhu dobivanja mišljenja u svojstvu *amicus curiæ* bilo u čisto informativne svrhe, je li navedena obvezna dati mišljenje u svojstvu *amicus curiæ* ili objašnjenja u dijelu koji se odnosi na informacije, dokumente i izjave pribavljene u okviru postupka zbog povrede obveze i u dijelu koji se odnosi na njezinu praksu u tom pogledu, osobito kad je riječ o informacijama koje nisu objavljene i koje su pribavljene u tijeku dijela postupka zbog povrede obveze prije postupka pred Sudom? Mogu li se takve informacije koristiti javno u okviru određenog spora pred nacionalnim sudom?

## O prethodnim pitanjima

*Uvodna očitovanja*

31 Treba naglasiti da je, u vezi sa specifičnim okolnostima iz zahtjeva za prethodnu odluku, izbijanje zaraze influencom ptica u predmetu u glavnom postupku utvrđeno kod jedne divlje ptice. U predmetnom slučaju riječ je o labudu koji je pronađen uginuo nakon zaraze influencom ptica.

32 Međutim, kada se radi o direktivama 92/40 i 2005/94, iz članka 1. tih direktiva proizlazi da se njihovo područje primjene proteže isključivo na uspostavu preventivnih mjera i mjera u vezi s kontrolom u slučaju sumnje na postojanje ili stvarne zaraze influencom ptica na jednom gospodarstvu, kod peradi i drugih ptica koje se drže u zatočeništvu.

33 Stoga navedene direktive nisu primjenjive u predmetnom slučaju jer njihovo područje primjene ne podrazumijeva slučaj zaraze influencom ptica kod divlje ptice, čija izoliranost u prirodi zahtijeva manje restriktivne mjere.

34 Pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev treba stoga ispitati u okviru ovih okolnosti.

*Sedmo i osmo pitanje*

35 Sedmim i osmim pitanjem, koje treba ispitati na prvom mjestu, sud koji je uputio zahtjev pita u kojoj mjeri nacionalni sudac može zatražiti od Komisije davanje objašnjenja u okviru spora koji se odnosi na mjere za primjenu prava Unije, osobito kad je Komisija započela postupak zbog povrede obveze koji se odnosi na prenošenje Direktive 2005/94, i na koji se način prikupljene informacije mogu koristiti.

36 U tom pogledu, prema ustaljenoj sudskoj praksi, Sud može odbiti donošenje odluke o prethodnom pitanju koje postavi nacionalni sud kad je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nije ni u kakvoj vezi sa stvarnošću i predmetom spora u glavnom postupku, kad je pitanje hipotetske naravi i kada Sud ne raspolaže činjeničnim ili pravnim elementima nužnima da bi odgovorio na koristan način na pitanja koja su mu postavljena (vidjeti presudu PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, t. 39. i navedenu sudsku praksu).

37 Budući da u predmetnom slučaju Direktiva 2005/94 nije primjenjiva, tumačenje prava Unije zatraženo s ciljem da se utvrdi treba li Komisija ponuditi objašnjenja u vezi s tužbom zbog povrede obveze koju je podnijela protiv Mađarske zbog prenošenja navedene direktive nije od važnosti za odluku čije se donošenje traži od suda koji je uputio zahtjev.

38 Iz navedenog proizlazi da su sedmo i osmo pitanje suda koji je uputio zahtjev nedopušteni.

*Prvo pitanje*

39 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li odluke 2006/105 i 2006/115 tumačiti na način da su u suprotnosti, s jedne strane, s nacionalnim mjerama, poput administrativnih akata od 15. i 21. veljače 2006., kojima se nalaže uspostava zaraženog područja na administrativnom području Csátalje i Nagybaracske i kojima se zabranjuje prijevoz peradi na tom području i, s druge strane, s administrativnim mišljenjem, poput onoga od 23. veljače 2006., kojim se poduzetniku, poput tužitelja u glavnom postupku, odbija suglasnost za smještanje purana u njegovo uzgajalište u Nagybaracski.

40 Na prvom mjestu, članak 2. stavak 1. točka (a) i članak 3. stavak 2. točka (c) Odluke 2006/105 kao i identične odredbe Odluke 2006/115, s jedne strane, obvezuju predmetnu državu članicu da utvrdi unutar područja na kojemu je potvrđena prisutnost visoko patogene influence ptica kod divljih ptica zaraženo područje u krugu od najmanje tri kilometra i, s druge strane, zabranjuju prijevoz peradi i drugih ptica koje se drže u zatočeništvu preko tog područja, osim prijevoza glavnim autocestama ili glavnim željezničkim prugama i prijevoza u klaonicu radi neodgodivog klanja.

41 U predmetnom slučaju iz teksta navedenih odredbi proizlazi da su nacionalne mjere u predmetu u glavnom postupku, to jest uspostava zaraženog područja i zabrana prijevoza peradi unutar tog područja, koje su u obliku administrativnih akata mađarska tijela usvojila 15. i 21. veljače 2006., u skladu s tim odredbama, što nijedna stranka glavnog postupka nije osporila.

42 Na drugom mjestu, u mjeri u kojoj članak 3. stavak 2. točka (c) Odluke 2006/105 zabranjuje prijevoz peradi unutar zaraženog područja, dakle prijevoz koji ne obuhvaća nikakvu vrstu ukrcavanja ili iskrcavanja životinja, proizlazi da je također zabranjen *a fortiori* prijevoz peradi do uzgajališta koje je smješteno na tom području, kako je zamišljen u predmetnom slučaju. Nadalje, kako iznosi i Komisija, izuzeća iz članka 6. ove odluke primjenjuju se samo na prijevoze koji su izvršeni isključivo unutar zaraženog područja ili s polazištem u tom području. Ta izuzeća se ne primjenjuju na prijevoze izvršene izvan tog područja i koji imaju za odredište to područje, kao što je slučaj u glavnom postupku.

43 Iz navedenog slijedi da je odbijanje mađarskih tijela, obrazloženim mišljenjem od 23. veljače 2006., da daju suglasnost za prijevoz peradi s odredištem na zaraženom području u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (c) odluka 2006/105 i 2006/115. Izbor oblika u kojem se administrativno mišljenje daje nema nikakva utjecaja na ovu odluku jer ovim odlukama nisu predviđeni konkretni načini za njihovu implementaciju.

44 Uzevši u obzir sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje treba odgovoriti u smislu da direktive 2006/105 i 2006/115 treba tumačiti na način da nisu u suprotnosti, s jedne strane, s nacionalnim mjerama, poput administrativnih akata od 15. i 21. veljače 2006., kojima se nalaže uspostava zaraženog područja na administrativnom području Csátalje i Nagybaracske i kojima se zabranjuje prijevoz peradi na to područje i, s druge strane, s administrativnim mišljenjem, poput onoga od 23. veljače 2006., kojim se odbija poduzetniku, poput tužitelja u glavnom postupku, smještanje purana u njegovo uzgajalište u Nagybaracski.

*Deseto i četvrto pitanje*

45 Svojim drugim i četvrtim pitanjem, koja treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li odluke 2006/105 i 2006/115, koje uvode mjere u vezi s kontrolom influence ptica, tumačiti na način da ne sadrže i ne upućuju na odredbe s ciljem uspostavljanja sustava naknade štete uzrokovane mjerama koje one predviđaju i, u slučaju negativnog odgovora, je li činjenica da nacionalno zakonodavstvo isključuje izgubljenu zaradu iz naknade šteta koje su uzrokovane nacionalnim mjerama zaštite, poput onih u glavnom postupku, donesenih u skladu s odlukama 2006/105 i 2006/115, nanosi štetu slobodi poduzetništva, pravu vlasništva i pravu na djelotvoran pravni lijek, koji su tim redom navedeni u člancima 16. i 17. i 47. Povelje.

46 Na prvom mjestu, valja ustvrditi, kako navode tužitelj u glavnom postupku, mađarska vlada i Komisija, da odluke 2006/105 i 2006/115 ne sadrže nikakve odredbe s ciljem uspostavljanja sustava naknade štete uzrokovane pojedincima primjenom mjera u vezi s kontrolom influence ptica predviđenom ovim odlukama.

47 Nadalje, s obzirom na to da navedene odluke predstavljaju izvršne akte donesene na temelju članka 9. stavaka 3. i 4. 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.) i članka 10. stavaka 3. i 4. Direktive Vijeća 90/425/EEZ od 26. lipnja 1990. o veterinarskim i zootehničkim pregledima koji se primjenjuju u trgovini određenim živim životinjama i proizvodima unutar Zajednice s ciljem uspostave unutarnjeg tržišta (SL L 224, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 13., str. 66.), ni iz teksta ni iz cilja ovih direktiva, koje su služile kao osnova za usvajanje Odluka 2006/105 i 2006/115, ne proizlazi nikakva nadležnost koja bi Komisija davala ovlast da uvede sustav naknade štete.

48 U svakom slučaju, treba podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi zakonodavac Unije može ocijeniti, u granicama velike diskrecijske ovlasti kojom raspolaže u području poljoprivredne politike, da treba obeštetiti, u cijelosti ili djelomično, vlasnike gospodarstava na kojima se životinje uništavaju ili

kolju. Međutim, Sud je zaključio da se iz navedene tvrdnje ne može izvesti zaključak, u pravu Unije, o općem načelu koje bi propisivalo obvezu naknade štete u svim okolnostima (vidjeti presudu Booker Aquaculture i Hydro Seafood, C-20/00 i C-64/00, EU:C:2003:397, t. 85.).

49 Ta je sudska praksa primjenjiva i u glavnom postupku, uzevši u obzir osobito činjenicu da su nacionalne mjere u predmetu uglavnom manjeg stupnja težine od mjera uništavanja i klanja u predmetu koji je doveo do gore navedene presude Booker Aquaculture et Hydro Seafood (EU:C:2003:397).

50 Slijedi da odluke 2006/105 i 2006/115, uvodeći mjere u vezi s kontrolom influence ptica, ne sadrže i ne upućuju na odredbe s ciljem uspostavljanja sustava naknade štete uzrokovane mjerama koje one predviđaju. Stoga ove odluke ne uvode obvezu naknade štete na teret država članica.

51 Na drugom mjestu, u mjeri u kojoj se sud koji je uputio zahtjev pita o kompatibilnosti sustava naknade štete uzrokovane usvajanjem mjera u glavnom postupku, poput onoga koji je uspostavio nacionalni zakonodavac, sa slobodom poduzetništva, pravom vlasništva i pravom na djelotvoran pravni lijek, kako su zajamčena Poveljom, treba odmah naglasiti da, prema nacionalnom zakonodavstvu u glavnom postupku, gospodarski subjekt koji je primoran surađivati u okviru epidemiološke mjere ima pravo na odštetu za štetu koja je nastala iz ove suradnje, osim izgubljene zarade.

52 Međutim, treba ustvrditi da, budući da obveza naknade štete nije utemeljena na pravu Unije, nacionalna mjera poput one u predmetu u glavnom postupku koja predviđa da država plaća odštetu koja odgovara šteti i stvarnim troškovima, isključujući izgubljenu zaradu, ne ulazi u područje primjene prava Unije, već isključivo ovisi o izboru nacionalnog zakonodavca.

53 U tom pogledu prikladno je podsjetiti da se postupak povodom zahtjeva za prethodnu odluku iz članka 267 UFEU-a temelji, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, na jasnom razgraničenju funkcija između nacionalnih sudova i Suda, s tim da Sud može odlučivati isključivo o tumačenju ili valjanosti akata Unije iz ovog članka. U tom okviru Sud nije ovlašten ocjenjivati tumačenje odredbi nacionalnog prava ili odlučivati je li tumačenje koje je dao nacionalni sud ispravno (presuda Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, t. 28. i navedena sudska praksa).

54 Osim toga, prema članku 51. stavku 1. Povelje, kojim se uređuje njezino područje primjene, odredbe Povelje su upućene državama članicama samo kada primjenjuju pravo Unije. Ova odredba potvrđuje ustaljenu sudsku praksu Suda, prema kojoj se temeljna prava koja se jamče u pravnom sustavu Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih. Kada pravna situacija ne spada u područje primjene prava Unije, Sud nije nadležan o njoj odlučivati, a odredbe Povelje na koje bi se eventualno pozivalo ne mogu same po sebi biti osnova za tu nadležnost (vidjeti u tom smislu presudu Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 17., 19. i 22., kao i rješenje Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio, C-258/13, EU:C:2013:810, t. 18. i 20.).

55 Stoga nije u nadležnosti Suda ocjena zakonitosti nacionalnog propisa, poput one u glavnom postupku, koja ne predviđa naknadu cjelokupne štete, uključujući i izgubljenu zaradu, pretrpljene zbog usvajanja, u skladu s pravom Unije, nacionalne mjere zaštite od influence ptica, u vezi s pravom na učinkovitu pravnu zaštitu i prava vlasništva kao i slobode poduzetništva.

56 Naime, kako je navedeno u točkama 48. i 49. ove presude, u pravu Unije ne postoji opće načelo koje bi nametalo obvezu državama članicama da nadoknade štetu koja proizlazi iz takvih mjera.

57 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo i četvrto pitanje treba odgovoriti u smislu da, s jedne strane, odluke 2006/105 i 2006/115 koje uvode mjere u vezi s kontrolom influence ptica treba tumačiti na način da one ne sadrže i ne upućuju na odredbe s ciljem uspostavljanja sustava naknade štete uzrokovane mjerama koje one predviđaju i, s druge strane, da u nadležnost Suda ne spada ocjena zakonitosti nacionalnog propisa, poput onoga u glavnom postupku, koji ne predviđa naknadu

cjelokupne štete, uključujući izgubljenu zaradu, šteta pretrpljenih zbog usvajanja, u skladu s pravom Unije, nacionalnih mjera zaštite od influence ptica, s obzirom na pravo na učinkovitu pravnu zaštitu i pravo vlasništva kao i slobode poduzetništva.

*Treće i peto pitanje*

58 U skladu sa zahtjevom za prethodnu odluku, na treće i peto pitanje potrebno je odgovoriti samo u slučaju potvrdnog odgovora na drugo i četvrto pitanje.

59 Stoga, uzevši u obzir odgovore na drugo i četvrto pitanje, na treće i peto pitanje ne treba odgovoriti.

*Šesto pitanje*

60 Šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načelo ekvivalentnosti tumačiti na način da se, u slučaju kada pravo na naknadu štete koju je pretrpio poduzetnik poput tužitelja u glavnom postupku ne proizlazi iz prava Unije, može primijeniti ovo načelo da bi se omogućila primjena istih proceduralnih pravila za ispitivanje, s jedne strane, zahtjeva koji se mogu presuditi na temelju prava Unije i, s druge strane, sličnih zahtjeva koji se mogu presuditi na temelju mađarskog prava.

61 Što se tiče načela ekvivalentnosti, iz sudske prakse Suda proizlazi da poštivanje ovog načela podrazumijeva da se predmetno nacionalno pravilo istovjetno primjenjuje na tužbe koje se temelje na pravima koja stranke u postupku izvode iz prava Unije kao i na pravima koja se temelje na povredi prava države članice kojima su predmet i svrha slični. Na nacionalnom je sucu, koji izravno poznaje primjenjive postupovne mjere, da provjeri sličnost između tužbi o kojima je riječ u odnosu na njihov objekt, njihovu svrhu i njihove osnovne elemente (vidjeti presudu Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, t. 39. i navedenu sudsku praksu).

62 Međutim, uzevši u obzir odgovor na drugo i četvrto pitanje, nijedna odredba prava Unije ne nameće obvezu državama članicama da uspostave sustav naknade štete uzrokovane nacionalnim mjerama zaštite poput onih u glavnom postupku. Naprotiv, mogućnost uspostavljanja takvog sustava isključivo je izbor nacionalnog zakonodavca.

63 Iz navedenog slijedi da se, s obzirom na to da načelo ekvivalentnosti predviđa istovjetnost u primjeni nacionalnog pravila u situacijama koje proizlaze, s jedne strane, iz primjene prava Unije i, s druge strane, iz internog prava, to načelo ne može primijeniti u situaciji koja ne spada u doseg prava Unije, poput situacije u glavnom postupku.

64 U svakom slučaju, iz zahtjeva za prethodnu odluku slijedi, u vezi s tužbom za naknadu štete koja je uzrokovana nacionalnim mjerama u glavnom postupku, da nijedan element ne upućuje na različitost u primjeni nacionalnih postupovnih pravila zajamčenih pravom Unije ni onih koja su predviđena nacionalnim pravom.

65 Uzevši u obzir sve naprijed navedeno, načelo ekvivalentnosti nije primjenjivo u situaciji poput one u glavnom postupku.

**Troškovi**

66 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

1. **Odluka 2006/105/EZ Komisije od 15. veljače 2006. o određenim privremenim mjerama zaštite kada se sumnja ili je potvrđeno postojanje visoko patogene influence ptica kod divljih ptica u Mađarskoj i Odluka 2006/115/EZ Komisije od 17. veljače 2006. o određenim mjerama zaštite od visoko patogene influence ptica u Zajednici i o stavljanju izvan snage odluka 2006/86/EZ, 2006/90/EZ, 2006/91/EZ, 2006/94/EZ, 2006/104/EZ i 2006/105/EZ trebaju se tumačiti na način da im nisu suprotne nacionalne mjere poput administrativnih akata od 15. i 21. veljače 2006. kojima se nalaže uspostava zaraženog područja na administrativnim područjima Csátalje i Nagybaracske (Mađarska) i kojima se zabranjuje prijevoz peradi na to područje i, s druge strane, administrativno mišljenje poput onoga od 23. veljače 2006. kojim se poduzetniku poput tužitelja u glavnom postupku odbija smještanje purana u njegovo uzgajalište u Nagybaracski.**

2. **S jedne strane, odluke 2006/105 i 2006/115 treba tumačiti na način da ne sadrže i ne upućuju na odredbe s ciljem uspostavljanja sustava naknade štete uzrokovane mjerama koje te odluke predviđaju i, s druge strane, da u nadležnost Suda ne spada ocjena zakonitosti nacionalnog propisa, poput onoga u glavnom postupku, koji ne predviđa naknadu cjelokupne štete, uključujući izgubljenu zaradu, šteta pretrpljenih zbog usvajanja, u skladu s pravom Unije, nacionalnih mjera zaštite od influence ptica, s obzirom na pravo na učinkovitu pravnu zaštitu i pravo vlasništva kao i slobodu poduzetništva.**

Potpisi