ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

22 mei 2014*

„Richtlijnen 92/40/EEG en 2005/94/EG — Beschikkingen 2006/105/EG en 2006/115/EG — Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Artikelen 16, 17 en 47 — Maatregelen ter bestrijding van aviaire influenza — Vergoeding van schade”

In zaak C-56/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Szegedi ítélőtábla (Hongarije) bij beslissing van 28 januari 2013, ingekomen bij het Hof op 4 februari 2013, in de procedure

Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt

tegen

Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: A. Borg Barthet, kamerpresident, E. Levits (rapporteur), en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Calot Escobar,

gelet op de opmerkingen van:

— Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, vertegenwoordigd door I. Olasz en J. Kerényi als gemachtigden,

— de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en K. Szíjjártó als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door V. Bottka, H. Krämer en B. Burggraaf als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Hongaars.

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de richtlijnen 92/40/EEG van de Raad van 19 mei 1992 tot vaststelling van communautaire maatregelen voor de bestrijding van aviaire influenza (PB L 167, blz. 1) en 2005/94/EG van de Raad van 20 december 2005 betreffende communautaire maatregelen ter bestrijding van aviaire influenza en tot intrekking van richtlijn 92/40/EEG (PB L 10, blz. 16), van de beschikkingen 2006/105/EG van de Commissie van 15 februari 2006 tot vaststelling van bepaalde tijdelijke beschermende maatregelen in verband met vermoede gevallen van hoogpathogene aviaire influenza onder wilde vogels in Hongarije (PB L 46, blz. 59) en 2006/115/EG van de Commissie van 17 februari 2006 tot vaststelling van bepaalde beschermende maatregelen in verband met hoogpathogene aviaire influenza bij wilde vogels in de Gemeenschap en tot intrekking van de beschikkingen 2006/86/EG, 2006/90/EG, 2006/91/EG, 2006/94/EG, 2006/104/EG en 2006/105/EG (PB L 48, blz. 28) alsook van de artikelen 16, 17 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt, een pluimveebedrijf, en Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (administratieve diensten van het departement Bács-Kiskun), over de weigering door laatstgenoemde om verzoekster in het hoofdgeding, bij de vergoeding van in de uitoefening van een overheidstaak veroorzaakte schade, te vergoeden voor de door haar geleden winstderving.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Artikel 1, eerste alinea, van richtlijn 92/40 bepaalt:

„Bij deze richtlijn worden de communautaire bestrijdingsmaatregelen vastgesteld die moeten worden toegepast wanneer aviaire influenza uitbreekt bij pluimvee, onverminderd de communautaire voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer."

4 Artikel 1, lid 1, van richtlijn 2005/94 bepaalt:

„In deze richtlijn worden vastgesteld:

a) bepaalde preventieve maatregelen inzake het toezicht op en de vroegtijdige detectie van aviaire influenza die erop gericht zijn de bevoegde autoriteiten en de landbouwsector meer bewust te maken van en beter voor te bereiden op de risico's van die ziekte;

b) de minimale bestrijdingsmaatregelen die bij een uitbraak van aviaire influenza onder pluimvee of andere in gevangenschap levende vogels en bij de vroegtijdige signalering van een eventuele overdracht van aviaire influenzavirussen op zoogdieren genomen moeten worden;

c) andere subsidiaire maatregelen om de overdracht van aviaire influenzavirussen op andere diersoorten te voorkomen."

5 In artikel 67, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2005/94 is bepaald:

„De lidstaten doen uiterlijk op 1 juli 2007 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie onverwijld de tekst van die bepalingen mee."

6 Artikel 2 van beschikking 2006/105, met als titel „Instelling van beschermings- en toezichtsgebieden", bepaalt in lid 1 ervan:

„Hongarije stelt rond het gebied waar de aanwezigheid van hoogpathogene aviaire influenza, veroorzaakt door influenza A-virus van subtype H5, bij wilde vogels bevestigd is, waarbij vermoed wordt of bevestigd is dat het neuraminidasetype N1 is:

a) een beschermingsgebied in met een straal van minimaal drie kilometer, en

b) een toezichtsgebied in met een straal van minimaal tien kilometer, dat het beschermingsgebied omvat."

7 Artikel 3, lid 2, sub a tot en met c, van deze beschikking luidt:

„Hongarije zorgt ervoor dat in het beschermingsgebied het volgende wordt verboden:

a) het afvoeren van pluimvee en andere in gevangenschap levende vogels van het bedrijf waar zij worden gehouden;

[...]

c) het vervoer van pluimvee en andere in gevangenschap levende vogels door het gebied, met uitzondering van doorvoer over grote wegen of spoorwegen en vervoer naar het slachthuis om rechtstreeks te worden geslacht;

[...]"

8 Artikel 6, lid 1, van die beschikking luidt:

„In afwijking van artikel 3, lid 2, sub a, mag Hongarije het vervoer van legrijpe hennen en mestkalkoenen naar bedrijven onder officieel toezicht in het beschermings- of toezichtsgebied toestaan."

9 Artikel 11 van beschikking 2006/105 bepaalt:

„Hongarije neemt onmiddellijk de nodige maatregelen om aan deze beschikking te voldoen en maakt die maatregelen bekend. Het stelt de Commissie hiervan onmiddellijk in kennis."

10 Artikel 2 van beschikking 2006/115, met als opschrift „Instelling van beschermings- en toezichtsgebieden", bepaalt in lid 1 ervan:

„De getroffen lidstaat stelt rond het gebied waar de aanwezigheid van hoogpathogene aviaire influenza, veroorzaakt door influenza A-virus van subtype H5, bij wilde vogels bevestigd is, waarbij vermoed wordt of bevestigd is dat het neuraminidasetype N1 is:

a) een beschermingsgebied in met een straal van minimaal drie kilometer, en

b) een toezichtsgebied in met een straal van minimaal tien kilometer, dat het beschermingsgebied omvat."

11 Artikel 3, lid 2, van die beschikking, dat ziet op de maatregelen in het beschermingsgebied, bepaalt:

„De getroffen lidstaat zorgt ervoor dat in het beschermingsgebied het volgende wordt verboden:

a) het afvoeren van pluimvee en andere in gevangenschap levende vogels van het bedrijf waar zij worden gehouden;

[...]

c) het vervoer van pluimvee en andere in gevangenschap levende vogels door het gebied, met uitzondering van doorvoer over grote wegen of spoorwegen en vervoer naar het slachthuis om rechtstreeks te worden geslacht;

[...]"

12 Artikel 6, lid 1, van deze beschikking luidt als volgt:

„In afwijking van artikel 3, lid 2, sub a, mag de getroffen lidstaat het vervoer van legrijpe hennen, mestkalkoenen en ander pluimvee en gekweekt vederwild naar bedrijven onder officieel toezicht in het beschermings- of toezichtsgebied toestaan."

13 Artikel 11, eerste alinea, van beschikking 2006/115 bepaalt:

„Alle lidstaten nemen onmiddellijk de nodige maatregelen om aan deze beschikking te voldoen en maken die maatregelen bekend. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis."

Hongaars recht

14 De állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény (wet nr. CLXXVI van 2005 inzake diergezondheid), in de versie die gold ten tijde van de feiten van het hoofdgeding, bevat voorschriften inzake epidemiologische maatregelen.

15 Artikel 7, lid 4, van deze wet luidt als volgt:

„Teneinde te voorkomen of te bevestigen dat een meldingsplichtige dierziekte zich voordoet of om de verspreiding ervan te belemmeren of de erdoor veroorzaakte schade te beperken of om die ziekte uit te roeien, kan de veterinaire autoriteit in bepaalde gevallen, rekening houdend met de aard en de verspreiding van de ziekte, bijzondere bepalingen vaststellen die voorzien in de volgende epidemiologische maatregelen:

[...]

f) de instelling van een beschermingsgebied (toezichtsgebied),

[...]

q) de invoering van de verplichting voor bepaalde ondernemingen (zoals slachthuizen, fabrieken die dierlijke bijproducten verwerken) om met het oog op de doeltreffende uitvoering van de epidemiologische maatregelen mee te werken aan deze maatregelen voor zover en zolang zulks ter afwending van het gevaar noodzakelijk is, tegen een nadien naargelang van de mate van medewerking te bepalen schadevergoeding."

16 Artikel 8, lid 1, van deze wet luidt:

„Meerdere epidemiologische maatregelen kunnen tegelijkertijd worden vastgesteld. De beschikkingen waarbij zij worden vastgesteld, zijn bij voorraad uitvoerbaar."

17 Voorts bepaalt artikel 10 van die wet:

„1. Wanneer een in artikel 7, lid 4, sub i tot en met q, bedoelde epidemiologische maatregel wordt genomen, kan onverminderd het bepaalde in lid 4, van de staat een schadevergoeding worden gevorderd door:

[...]

c) de in artikel 7, lid 4, sub q, genoemde ondernemingen.

[...]

3. Het bedrag van de schadevergoeding stemt overeen met de venale waarde van de dieren, materialen, werktuigen of voorwerpen. Ingeval artikel 7, lid 4, sub p of q, toepassing vindt, wordt de schadevergoeding berekend op basis van de schade (met uitsluiting van de gederfde winst) die door het gebruik van de goederen of door de medewerking is veroorzaakt. De nadere regels inzake de begroting en de betaling van de schadevergoeding worden in bijzondere bepalingen vastgesteld. De beslissing waarbij de schadevergoeding wordt toegekend, bepaalt de wijze waarop zij wordt voldaan.

[...]"

18 Artikel 14 van besluit nr. 44 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling van 17 mei 2002 betreffende de bescherming tegen aviaire influenza en de ziekte van Newcastle, in de versie die gold ten tijde van de feiten van het hoofdgeding, luidt:

„1. Wanneer de hoofdveearts van het arrondissement in een bedrijf of een andere productie-eenheid gevallen van aviaire influenza of de ziekte van Newcastle vaststelt, stelt de overheid rondom het besmette bedrijf of de besmette productie-eenheid een beschermingsgebied met een straal van minstens drie kilometer in. Bij de vaststelling van het beschermingsgebied wordt rekening gehouden met de plaatselijke pluimveebedrijven, de ligging van de slachthuizen, de natuurlijke geografische grenzen en de mogelijkheden om toezicht uit te oefenen.

[...]"

19 Artikel 339, lid 1, van de Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Burgerlijk Wetboek, ingesteld bij wet nr. IV van 1959), dat ziet op de vergoeding van schade, bepaalt:

„Wie een ander op onrechtmatige wijze schade berokkent, is gehouden deze te vergoeden. Van aansprakelijkheid kan worden vrijgesteld degene die bewijst dat hij heeft gehandeld op een wijze die in het algemeen in een dergelijke situatie mag worden verwacht."

20 Artikel 349, lid 1, van dit wetboek luidt:

„Aansprakelijkheid voor de in de uitoefening van een overheidstaak veroorzaakte schade kan enkel worden vastgesteld wanneer de schade niet had kunnen worden voorkomen door gebruik te maken van gewone rechtsmiddelen, of wanneer de benadeelde heeft gebruikgemaakt van de ter beschikking staande gewone rechtsmiddelen die geschikt waren om de schade te vermijden."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

21 Verzoekster in het hoofdgeding, een pluimveebedrijf dat zich onder meer bezighoudt met het vetmesten van kalkoenen, heeft met een landbouwcoöperatieve voor de periode van 6 februari tot en met 31 december 2006 een huurovereenkomst voor bepaalde tijd gesloten voor een aan de rand van Nagybaracska (Hongarije) gelegen kalkoenkwekerij. Zij was voornemens daar twee partijen vooraf gekweekte kalkoenen vet te mesten.

22 Op 10 februari 2006 werd in Nagybaracska, op ongeveer 50 meter van de gehuurde kwekerij, een dode knobbelzwaan aangetroffen die met het H5N1-virus was besmet.

23 Daarop heeft de Commissie op 15 en 17 februari 2006, bij wijze van maatregelen ter bestrijding van hoogpathogene aviaire influenza, respectievelijk de beschikkingen 2006/105 en 2006/115 vastgesteld.

24 Bij de administratieve besluiten 945-0/BACSK/2006 en 945-1/BACSK/2006 van respectievelijk 15 en 21 februari 2006 gelastte verweerster in het hoofdgeding, conform de geldende nationale regelgeving, de instelling van een beschermingsgebied dat zich ook uitstrekte tot het administratief grondgebied van Csátalja en Nagybaracska, en stelde zij andere maatregelen, zoals het verbod op doorvoer van pluimvee in dat beschermingsgebied, vast. Op 21 april 2006 werd dit opgeheven.

25 Bij niet voor beroep vatbaar administratief advies 1011-5/BACSK/2006 van 23 februari 2006, heeft verweerster in het hoofdgeding het door verzoekster in het hoofdgeding ingediende verzoek om toelating om kalkoenen in de kwekerij te Nagybaracska onder te brengen, afgewezen op grond van de beperkingen die golden in het ingestelde beschermingsgebied en omdat verzoekster en haar partners eigenaar waren van meerdere vestigingen waarin de kalkoenen volgens haar, naargelang van hun respectieve opnamecapaciteit, konden worden ondergebracht.

26 Op 16 maart 2006 heeft verzoekster in het hoofdgeding bij verweerster in het hoofdgeding een vordering ingesteld tot vergoeding van alle schade die zij had geleden ten gevolge van de instelling van het beschermingsgebied en de afwijzing van haar verzoek om de betrokken kalkoenen in dat beschermingsgebied onder te brengen.

27 Bij de aan rechterlijk toezicht onderworpen administratieve besluiten, werd verzoekster in het hoofdgeding een schadevergoeding van in totaal 3 509 879 Hongaarse forint (HUF) (ongeveer 12 000 EUR) toegekend, maar werd haar schadevordering afgewezen ten belope van de gederfde winst.

28 In deze omstandigheden heeft verzoekster in het hoofdgeding tegen de Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal beroep ingesteld, stellende dat verweerster in het hoofdgeding de levering van kalkoenen in de gehuurde kwekerij niet had mogen verbieden, zodat verweerster gehouden was tot vergoeding van de gederfde winst waarvoor in het kader van de bestuurlijke vergoedingsprocedure geen vergoeding was toegekend.

29 Op 13 mei 2012 heeft de Kecskeméti törvényszék (regionale rechtbank te Kecskemét) de door verzoekster in het hoofdgeding ingediende vordering afgewezen op grond dat de besluiten die verweerster in het hoofgeding overeenkomstig haar beoordelingsbevoegdheid had genomen, niet onrechtmatig waren en dat hoe dan ook niet was voldaan aan de aansprakelijkheidsvoorwaarden voor in de uitoefening van een overheidstaak veroorzaakte schade. Tegen dit vonnis heeft verzoekster in het hoofdgeding beroep ingesteld bij de Szegedi ítélőtábla (regionaal gerechtshof te Szeged).

30 Daarop heeft de Szegedi ítélőtábla de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Was de door de Hongaarse administratieve autoriteiten bij wijze van tijdelijke beschermende maatregelen tegen hoogpathogene aviaire influenza genomen beslissing waarbij een beschermingsgebied werd ingesteld en in dat verband onder meer pluimveevervoer werd verboden, verenigbaar met het Unierecht, met name de richtlijnen [92/40 en 2005/94] en beschikking 2006/105[...]?

Was de door de Hongaarse administratieve autoriteiten bij wijze van tijdelijke beschermende maatregelen tegen hoogpathogene aviaire influenza genomen beslissing waarbij de voorschriften inzake het beschermingsgebied gedeeltelijk werden gewijzigd en in dat verband onder meer de doorvoer van pluimvee in dat gebied werd verboden, alsook de tot verzoekster gerichte maatregel die deze autoriteiten bij een (niet voor hoger beroep vatbaar) advies hebben vastgesteld, waarbij werd verboden om kalkoenen in een in het beschermingsgebied, in de onmiddellijke nabijheid van de gedetecteerde infectiehaard gelegen kwekerij te leveren (of onder te brengen), verenigbaar met het Unierecht, met name de richtlijnen [92/40 en 2005/94 en] beschikking 2006/115[...]?

2) Werd met de richtlijnen [92/40 en 2005/94], als normatieve handelingen van het Unierecht, beoogd in de Unie een gemeenschappelijke regeling in te voeren voor de vergoeding van schade die particulieren lijden ten gevolge van tijdelijke beschermingsmaatregelen tegen hoogpathogene aviaire influenza in de Unie? Verstrekken de richtlijnen [92/40 en 2005/94 en] de beschikkingen [2006/105 en 2006/115] een passende grondslag om een gemeenschappelijke regeling in te voeren voor de vergoeding van schade die particulieren lijden ten gevolge van tijdelijke beschermingsmaatregelen tegen hoogpathogene aviaire influenza?

3) Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord: is de beperking van het recht op vergoeding van schade die voortvloeit uit tijdelijke nationale maatregelen die ter uitvoering van bovengenoemde handelingen zijn vastgesteld, rechtmatig en verenigbaar met het Unierecht? Kan een nationaalrechtelijke bepaling die de door de staat verschuldigde schadevergoeding beperkt tot de daadwerkelijk geleden schade en de gedane uitgaven en de vergoeding voor gederfde winst uitsluit, als een noodzakelijke en evenredige beperking van het recht op vergoeding van de aan particulieren veroorzaakte schade worden aangemerkt?

4) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord: kan verzoekster aanspraak maken op vergoeding van de winst die zij heeft gederfd, door zich rechtstreeks te beroepen op schending van de beginselen van het Handvest [...] (de [in] artikel 16 [neergelegde] vrijheid van ondernemerschap; het [in] artikel 17 [bedoelde] recht op eigendom en het [in] artikel 47 [neergelegde] recht op een doeltreffende voorziening in rechte), indien zij schade heeft geleden door de tijdelijke nationale maatregelen die ter uitvoering van Unierechtelijke handelingen zijn vastgesteld met het oog op bestrijding van hoogpathogene aviaire influenza, en de nationale rechtsbepalingen het recht om te verzoeken om vergoeding voor aldus berokkende schade beperken en elke mogelijkheid om vergoeding voor gederfde winst te vorderen, uitsluiten?

5) Indien op basis van enigerlei Unierechtelijke grondslag aanspraak kan worden gemaakt op integrale schadevergoeding: kan een dergelijk recht dan uitsluitend ten aanzien van de betrokken staat geldend worden gemaakt of kan het middels een ruime uitlegging van het begrip ‚staat' ook ten aanzien van de overheidsinstantie geldend worden gemaakt in een procedure tot vergoeding van de in de uitoefening van een overheidstaak veroorzaakte schade? Indien een dergelijk recht ook ten aanzien van een bestuursorgaan geldend kan worden gemaakt: kan het aansprakelijkheidsrecht van de betrokken lidstaat dan aanvullende voorwaarden stellen aan het recht op schadevergoeding?

6) Gesteld dat het Unierecht de verzoekende partij niet de mogelijkheid biedt om rechtstreeks op basis van het Unierecht integrale vergoeding van de haar berokkende schade te verkrijgen, moeten op het Unierecht gebaseerde vorderingen en soortgelijke op het Hongaarse recht gebaseerde vorderingen, overeenkomstig een beginsel van gelijkwaardigheid van procedures, volgens dezelfde regels worden beoordeeld?

7) Is het in een feitelijke context als die van het hoofdgeding – gelet op het feit dat de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen die de lidstaten ter bestrijding van hoogpathogene aviaire influenza bij wilde vogels in de Unie hebben vastgesteld, noodzakelijkerwijs de werking van de interne markt aantasten – mogelijk om in een geding inzake maatregelen ter uitvoering van het Unierecht de Commissie te verzoeken om een advies als amicus curiae, met name wanneer blijkt dat de Commissie tegen de betrokken lidstaat een niet-nakomingsprocedure heeft ingeleid die verband houdt met voor dat geding relevante rechtsvragen?

8) Gesteld dat de Commissie kan worden verzocht om een advies als amicus curiae of om een gewone inlichting, is zij dan verplicht om een advies als amicus curiae uit te brengen of inlichtingen te verstrekken over de in het kader van de niet-nakomingsprocedure verkregen gegevens, documenten of verklaringen en de door haar ter zake gevolgde handelwijze, in het bijzonder wanneer het gaat om niet-publieke gegevens die zijn verkregen in de fase van de niet-nakomingsprocedure die voorafging aan de fase bij het Hof? Kunnen dergelijke gegevens publiekelijk worden gebruikt in een individueel geschil voor een nationale rechter?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Voorafgaande opmerkingen

31 Benadrukt moet worden dat de litigieuze uitbraak van hoogpathogene aviaire influenza volgens de verwijzingsbeslissing werd vastgesteld bij een wilde vogel. In het onderhavige geval was een zwaan aangetroffen die was gestorven ten gevolge van een besmetting met aviaire influenza.

32 De werkingssfeer van de richtlijnen 92/40 en 2005/94 ziet luidens artikel 1 ervan echter enkel op de vaststelling van maatregelen ter preventie en bestrijding bij een vermoeden of een effectieve uitbraak in een bedrijf van aviaire influenza onder pluimvee of andere in gevangenschap levende vogels.

33 De richtlijnen zijn in casu dan ook niet toepasselijk, aangezien de uitbraak van aviaire influenza bij een wilde vogel waarvan het losstaande karakter minder beperkende maatregelen vergt, niet binnen de werkingssfeer van die richtlijnen valt.

34 De vragen van de verwijzende rechter moeten dan ook worden onderzocht tegen de achtergrond van deze opmerkingen.

Zevende en achtste vraag

35 Met zijn zevende en achtste vraag, die eerst moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter te vernemen in hoeverre de nationale rechter de Commissie kan verzoeken om nadere informatie in een geding dat verband houdt met maatregelen ter uitvoering van het Unierecht, in het bijzonder wanneer de Commissie een niet-nakomingsprocedure met betrekking tot de omzetting in nationaal recht van richtlijn 2005/94 heeft ingeleid, en op welke manier de verkregen informatie kan worden gebruikt.

36 Dienaangaande zij in herinnering gebracht dat het Hof, volgens vaste rechtspraak, kan weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (zie arrest PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 In casu is de gevraagde uitlegging van het Unierecht aangaande de vraag of de Commissie nadere informatie moet verstrekken over een tegen Hongarije ingestelde niet-nakomingsprocedure met betrekking tot de omzetting van richtlijn 2005/94 in nationaal recht, gelet op het feit dat die richtlijn in casu niet toepasselijk is, irrelevant voor de door de verwijzende rechter te nemen beslissing.

38 Derhalve zijn de zevende en de achtste vraag van de verwijzende rechter niet-ontvankelijk.

Eerste vraag

39 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de beschikkingen 2006/105 en 2006/115 aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan nationale maatregelen zoals de administratieve handelingen van 15 en 21 februari 2006 waarbij de instelling van een beschermingsgebied voor het administratieve grondgebied van Csátalja en Nagybaracska werd gelast en de doorvoer van pluimvee in dat gebied werd verboden, en aan een administratief advies als dat van 23 februari 2006, waarbij een onderneming zoals verzoekster in het hoofdgeding de toelating werd geweigerd om kalkoenen onder te brengen in haar kwekerij te Nagybaracska.

40 In de eerste plaats voorzien de artikelen 2, lid 1, sub a, en 3, lid 2, sub c, van beschikking 2006/105 en de identieke bepalingen van beschikking 2006/115 in de verplichting voor de betrokken lidstaat om rond het gebied waar de aanwezigheid van hoogpathogene aviaire influenza bij wilde vogels is bevestigd een beschermingsgebied met een straal van minimaal drie kilometer in te stellen en in het verbod om pluimvee en andere in gevangenschap levende vogels door dat gebied te vervoeren, met uitzondering van doorvoer over grote wegen of spoorwegen en vervoer naar het slachthuis om onmiddellijk te worden geslacht.

41 In casu blijkt uit de bewoordingen van die bepalingen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregelen, te weten de instelling van een beschermingsgebied en het verbod om pluimvee door dat gebied te vervoeren, die de Hongaarse autoriteiten op 15 en 21 februari 2006 in de vorm van administratieve handelingen hebben vastgesteld, verenigbaar zijn met die bepalingen, wat geen van de partijen in het hoofdgeding betwist.

42 In de tweede plaats zij erop gewezen dat, voor zover artikel 3, lid 2, sub c, van beschikking 2006/105 pluimveevervoer door het beschermingsgebied verbiedt – te weten elk vervoer dat geen in- of uitladen van dieren impliceert – daaruit des te meer blijkt dat pluimveevervoer naar een in dat gebied gelegen kwekerij, zoals werd voorgenomen in het onderhavige geval, eveneens verboden is. Voorts zijn de uitzonderingen waarin artikel 6 van die beschikking voorziet, zoals de Commissie betoogt, enkel van toepassing op vervoer dat plaatsvindt binnen of vanuit het beschermingsgebied. Deze uitzonderingen gelden dus niet voor vervoer zoals in het hoofdgeding, dat van buitenaf richting dit gebied wordt verricht.

43 Bijgevolg is de weigering door de Hongaarse autoriteiten, bij administratief advies van 23 februari 2006, om pluimveevervoer naar het beschermingsgebied toe te laten, verenigbaar met artikel 3, lid 2, sub c, van de beschikkingen 2006/105 en 2006/115. Dat qua vorm voor een administratief advies werd gekozen, doet niet af aan die beoordeling, aangezien die beschikkingen niet voorzien in specifieke uitvoeringsmodaliteiten.

44 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat de beschikkingen 2006/105 en 2006/115 aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan nationale maatregelen zoals de administratieve handelingen van 15 en 21 februari 2006 waarbij de instelling van een beschermingsgebied voor het administratieve grondgebied van Csátalja en Nagybaracska werd gelast en de doorvoer van pluimvee in dat gebied werd verboden, en evenmin aan een administratief advies als dat van 23 februari 2006 waarbij een onderneming zoals verzoekster in het hoofdgeding de toelating is geweigerd om kalkoenen onder te brengen in haar kwekerij te Nagybaracska.

Tweede en vierde vraag

45 Met zijn tweede en vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de beschikkingen 2006/105 en 2006/115, waarbij maatregelen ter bestrijding van aviaire influenza werden vastgesteld, aldus moeten worden uitgelegd dat zij voorzien in of verwijzen naar bepalingen waarmee wordt beoogd een regeling in te voeren voor de vergoeding van schade ten gevolge van de daarin neergelegde maatregelen, en, indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, of het feit dat de nationale wetgeving winstderving uitsluit van de vergoeding van schade ten gevolge van nationale beschermingsmaatregelen zoals die in het hoofdgeding, die conform de beschikkingen 2006/105 en 2006/115 zijn vastgesteld, afbreuk doet aan de vrijheid van ondernemerschap, het recht op eigendom en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals neergelegd in respectievelijk de artikelen 16, 17 en 47 van het Handvest.

46 In de eerste plaats moet worden geconstateerd – zoals verweerster in het hoofdgeding, de Hongaarse regering en de Commissie ook betogen – dat de beschikkingen 2006/105 en 2006/115 geen enkele bepaling bevatten waarmee wordt beoogd een regeling in te voeren die voorziet in de vergoeding van schade die particulieren wordt berokkend door de uitvoering van de in die beschikkingen bedoelde maatregelen ter bestrijding van aviaire influenza.

47 Voorts moet worden opgemerkt dat voor zover die beschikkingen uitvoeringshandelingen vormen die zijn vastgesteld krachtens artikel 9, leden 3 en 4, van richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 395, blz. 13) en artikel 10, leden 3 en 4, van richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 224, blz. 29), noch uit de formulering noch uit het doel van die aan de beschikkingen 2006/105 en 2006/115 ten grondslag liggende richtlijnen blijkt dat de Commissie bevoegd is om een schadevergoedingsregeling vast te stellen.

48 In elk geval zij eraan herinnerd dat de Uniewetgever, volgens de rechtspraak van het Hof, het in het kader van zijn ruime beoordelingsbevoegdheid op het gebied van het landbouwbeleid aangewezen kan achten om de eigenaren van bedrijven waarop dieren worden vernietigd of geslacht, gedeeltelijk of volledig schadeloos te stellen. Het Hof kwam echter tot de slotsom dat uit die vaststelling niet kan worden afgeleid dat het Unierecht een algemeen beginsel kent volgens hetwelk schadeloosstelling in alle omstandigheden verplicht is (zie arrest Booker Aquaculture en Hydro Seafood, C-20/00 en C-64/00, EU:C:2003:397, punt 85).

49 Deze rechtspraak is eveneens toepasselijk in het hoofdgeding, gelet met name op het feit dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale maatregelen minder ingrijpend zijn dan de vernietigings- en slachtmaatregelen die hebben geleid tot het arrest Booker Aquaculture en Hydro Seafood (EU:C:2003:397).

50 Hieruit volgt dat de beschikkingen 2006/105 en 2006/115, waarbij maatregelen ter bestrijding van aviaire influenza zijn vastgesteld, noch voorzien in noch verwijzen naar bepalingen waarmee wordt beoogd een regeling in te voeren voor de vergoeding van schade ten gevolge van de daarin neergelegde maatregelen. Bijgevolg leggen die beschikkingen de lidstaten geen verplichting tot schadeloosstelling op.

51 In de tweede plaats zij om te beginnen erop gewezen dat, voor zover de verwijzende rechter wenst te vernemen of de door de nationale wetgever ingevoerde regeling tot vergoeding van schade wegens de vaststelling van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregelen, verenigbaar is met de vrijheid van ondernemerschap, het recht op eigendom en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals gewaarborgd door het Handvest, een marktdeelnemer die gehouden is om mee te werken in het kader van een epidemiologische maatregel, volgens de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wetgeving recht heeft op een schadevergoeding voor de door die medewerking veroorzaakte schade, met uitsluiting van de gederfde winst.

52 Geconstateerd moet worden dat aangezien uit het Unierecht geen vergoedingsverplichting kan worden afgeleid, een nationale maatregel zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan de betrokken staat verplicht is de schade en de effectieve uitgaven te vergoeden, maar niet de gederfde winst, niet valt onder het Unierecht, maar uitsluitend berust op de keuze van de nationale wetgever.

53 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de prejudiciële verwijzingsprocedure van artikel 267 VWEU volgens vaste rechtspraak berust op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof, waarbij het Hof uitsluitend bevoegd is zich over de uitlegging of rechtsgeldigheid van de in dit artikel bedoelde Uniehandelingen uit te spreken. In dit kader staat het niet aan het Hof zich uit te spreken over de uitlegging van de nationale rechtsbepalingen en over de juistheid van de uitlegging die de nationale rechter daaraan geeft (arrest Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 Voorts zijn de bepalingen van het Handvest luidens artikel 51, lid 1, van het Handvest, dat het toepassingsgebied ervan vaststelt, enkel tot de lidstaten gericht wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen. Deze bepaling bevestigt de vaste rechtspraak van het Hof dat in de Unierechtsorde gewaarborgde grondrechten gelden voor alle situaties die door het Unierecht worden beheerst, maar niet daarbuiten. Wanneer een juridische situatie niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, is het Hof niet bevoegd om daarover uitspraak te doen en kunnen de in voorkomend geval aangevoerde bepalingen van het Handvest op zich niet de grondslag vormen voor die bevoegdheid (zie in die zin arrest Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punten 17, 19 en 22, en beschikking Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio, C-258/13, EU:C:2013:810, punten 18-20).

55 Derhalve is het Hof niet bevoegd om te beoordelen of een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, die niet voorziet in volledige vergoeding van de schade – de gederfde winst daaronder begrepen – die is geleden ten gevolge van de vaststelling, overeenkomstig het Unierecht, van nationale beschermingsmaatregelen tegen aviaire influenza, rechtsgeldig is in het licht van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, het recht op eigendom en de vrijheid van ondernemerschap.

56 Zoals werd opgemerkt in de punten 48 en 49 van het onderhavige arrest, kent het Unierecht immers geen algemeen beginsel dat de lidstaten verplicht om de uit dergelijke maatregelen voortvloeiende schade te vergoeden.

57 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de tweede en de vierde vraag worden geantwoord dat de beschikkingen 2006/105 en 2006/115, waarbij maatregelen ter bestrijding van aviaire influenza zijn vastgesteld, noch voorzien in noch verwijzen naar bepalingen waarmee wordt beoogd een regeling in te voeren voor de vergoeding van schade ten gevolge van de daarin neergelegde maatregelen, en voorts dat het Hof niet bevoegd is om te beoordelen of een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, die niet voorziet in volledige vergoeding van de schade – de gederfde winst daaronder

begrepen – die is geleden ten gevolge van de vaststelling, overeenkomstig het Unierecht, van nationale beschermingsmaatregelen tegen aviaire influenza, rechtsgeldig is in het licht van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, het recht op eigendom en de vrijheid van ondernemerschap.

Derde en vijfde vraag

58 Volgens de verwijzingsbeslissing behoeven de derde en de vijfde vraag een antwoord indien de tweede en de vierde vraag bevestigend worden beantwoord.

59 Gelet op het antwoord op de tweede en de vierde vraag, behoeven de derde en de vijfde vraag dan ook niet te worden beantwoord.

Zesde vraag

60 Met zijn zesde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het gelijkwaardigheidsbeginsel aldus moet worden uitgelegd dat het, indien uit het Unierecht geen recht voortvloeit op vergoeding van aan een onderneming zoals verzoekster in het hoofdgeding berokkende schade, kan worden toegepast teneinde op het Unierecht gebaseerde vorderingen en soortgelijke op het Hongaarse recht gebaseerde vorderingen volgens dezelfde regels te beoordelen.

61 Wat het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat voor de naleving van dit beginsel is vereist dat de betrokken nationale bepaling zonder onderscheid van toepassing is op vorderingen die zijn gebaseerd op de rechten die justitiabelen aan het Unierecht ontlenen en op vorderingen die zijn gebaseerd op schending van het nationale recht, voor zover deze vorderingen eenzelfde voorwerp en oorzaak hebben. Het staat aan de nationale rechter, die rechtstreeks bekend is met de toepasselijke procedurevoorschriften, om na te gaan of de betrokken vorderingen vergelijkbaar zijn qua voorwerp, oorzaak en voornaamste kenmerken (zie arrest Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 Gezien het antwoord op de tweede en de vierde vraag voorziet echter geen enkele bepaling van het Unierecht in de verplichting voor de lidstaten om een regeling in te voeren voor de vergoeding van schade die wordt veroorzaakt door nationale beschermingsmaatregelen als die in het hoofdgeding. De mogelijkheid om een dergelijke regeling in te voeren, berust echter uitsluitend op de keuze van de nationale wetgever.

63 Hieruit volgt dat voor zover de naleving van het gelijkwaardigheidsbeginsel vereist dat de nationale bepaling zonder onderscheid van toepassing is op situaties die voortvloeien uit de toepassing van het Unierecht, enerzijds, en uit de toepassing van het nationale recht, anderzijds, dat beginsel niet kan worden toegepast in een situatie die niet valt onder het Unierecht, zoals het geval is in het hoofdgeding.

64 In elk geval volgt uit de verwijzingsbeslissing dat, wat de vorderingen tot vergoeding van schade wegens de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale beschermingsmaatregelen betreft, niets erop wijst dat nationale procesregels verschillend worden toegepast naargelang het gaat om door het Unierecht gewaarborgde rechten dan wel om rechten waarin het nationale recht voorziet.

65 Gelet op een en ander vindt het gelijkwaardigheidsbeginsel geen toepassing in een situatie als die van het hoofdgeding.

Kosten

66 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart voor recht:

1) **De beschikkingen 2006/105/EG van de Commissie van 15 februari 2006 tot vaststelling van bepaalde tijdelijke beschermende maatregelen in verband met vermoede gevallen van hoogpathogene aviaire influenza onder wilde vogels in Hongarije, en 2006/115/EG van de Commissie van 17 februari 2006 tot vaststelling van bepaalde beschermende maatregelen in verband met hoogpathogene aviaire influenza bij wilde vogels in de Gemeenschap en tot intrekking van de beschikkingen 2006/86/EG, 2006/90/EG, 2006/91/EG, 2006/94/EG, 2006/104/EG en 2006/105/EG, moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan nationale maatregelen zoals de administratieve handelingen van 15 en 21 februari 2006, waarbij de instelling van een beschermingsgebied voor het administratieve grondgebied van Csátalja en Nagybaracska (Hongarije) werd gelast en de doorvoer van pluimvee in dat gebied werd verboden, en evenmin aan een administratief advies als dat van 23 februari 2006, waarbij een onderneming zoals verzoekster in het hoofdgeding de toelating werd geweigerd om kalkoenen onder te brengen in haar kwekerij te Nagybaracska.**

2) **In de eerste plaats moeten de beschikkingen 2006/105 en 2006/115 aldus worden uitgelegd dat zij noch voorzien in noch verwijzen naar bepalingen waarmee wordt beoogd een regeling in te voeren voor de vergoeding van schade ten gevolge van de daarin neergelegde maatregelen, en in de tweede plaats is het Hof niet bevoegd om te beoordelen of een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, die niet voorziet in volledige vergoeding van de schade – de gederfde winst daaronder begrepen – die is geleden ten gevolge van de vaststelling, overeenkomstig het Unierecht, van nationale beschermingsmaatregelen tegen aviaire influenza, rechtsgeldig is in het licht van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, het recht op eigendom en de vrijheid van ondernemerschap.**

ondertekeningen