Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

22 de maio de 2014*

«Diretivas 92/40/CEE e 2005/94/CE — Decisões 2006/105/CE e 2006/115/CE — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigos 16.°, 17.° e 47.° — Medidas de luta contra a gripe aviária — Reparação dos danos»

No processo C-56/13,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Szegedi ítélőtábla (Hungria), por decisão de 28 de janeiro de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 4 de fevereiro de 2013, no processo

Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt

contra

Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: A. Borg Barthet, presidente de secção, E. Levits (relator) e M. Berger, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: A. Calot Escobar,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, por I. Olasz, e J. Kerényi, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo húngaro, por M. Z. Fehér e K. Szíjjártó, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por V. Bottka, H. Krämer e B. Burggraaf, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

* Língua do processo: húngaro.

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação das Diretivas 92/40/CEE do Conselho, de 19 de maio de 1992, que estabelece medidas comunitárias de luta contra a gripe aviária (JO L 167, p. 1), e 2005/94/CE do Conselho, de 20 de dezembro de 2005, relativa a medidas comunitárias de luta contra a gripe aviária e que revoga a Diretiva 92/40/CEE (JO L 10, p. 16), das Decisões 2006/105/CE da Comissão, de 15 de fevereiro de 2006, relativa a determinadas medidas de proteção provisórias respeitantes a casos suspeitos [ou confirmados] de gripe aviária de alta patogenicidade em aves selvagens na Hungria (JO L 46, p. 59), e 2006/115/CE da Comissão, de 17 de fevereiro de 2006, relativa a determinadas medidas de proteção respeitantes à gripe aviária de alta patogenicidade em aves selvagens na Comunidade e que revoga as Decisões 2006/86/CE, 2006/90/CE, 2006/91/CE, 2006/94/CE, 2006/104/CE e 2006/105/CE (JO L 48, p. 28), e dos artigos 16.°, 17.° e 47.° da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt, uma exploração agrícola de criação de aves, ao Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (serviços administrativos da Província de Bács-Kiskun), a respeito da recusa deste último de conceder à recorrente no processo principal, no âmbito da reparação de um prejuízo provocado no exercício de uma competência administrativa, uma indemnização correspondente ao lucro cessante que lhe foi causado.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O artigo 1.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 92/40 enuncia:

«A presente diretiva define as medidas comunitárias de controlo a aplicar em caso de aparecimento de um foco de gripe aviária nas aves de capoeira, sem prejuízo das disposições comunitárias que regem o comércio intracomunitário.»

4 O artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2005/94 prevê:

«A presente diretiva estabelece:

a) Determinadas medidas preventivas relacionadas com a vigilância e a deteção precoce da gripe aviária, destinadas a aumentar o nível de sensibilização e de preparação das autoridades competentes e da comunidade agrícola para os riscos daquela doença;

b) As medidas mínimas de luta contra a doença a aplicar em caso de foco de gripe aviária nas aves de capoeira ou nas outras aves em cativeiro e medidas para a deteção precoce de uma eventual propagação dos vírus da gripe aviária aos mamíferos;

c) Outras medidas complementares destinadas a evitar a propagação dos vírus da gripe de origem aviária a outras espécies.»

5 O artigo 67.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2005/94 dispõe:

«Os Estados-Membros devem pôr em vigor até 1 de julho de 2007 as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva e informar imediatamente à Comissão desse facto.»

6 O artigo 2.º da Decisão 2006/105, sob a epígrafe «Estabelecimento de zonas de proteção e de vigilância», dispõe no seu n.º 1:

«Em redor da área na qual esteja confirmada a presença de gripe aviária de alta patogenicidade provocada pelo vírus da gripe de tipo A, subtipo H5, em aves selvagens e na qual se suspeite ou esteja confirmada a presença do tipo de neuraminidase N1, a Hungria estabelece:

a) Uma zona de proteção com um raio de, pelo menos, 3 quilómetros; e

b) Uma zona de vigilância com um raio de, pelo menos, 10 quilómetros, incluindo a zona de proteção.»

7 O artigo 3.º, n.º 2, alíneas a) e c), desta decisão prevê:

«A Hungria garante que, na zona de proteção, é proibido o seguinte:

a) A retirada de aves de capoeira e outras aves em cativeiro da exploração onde são mantidas;

[...]

c) O transporte de aves de capoeira e outras aves em cativeiro através da zona, com exceção do trânsito em estradas principais ou vias-férreas e do transporte para um matadouro para abate direto;

[...]»

8 Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da referida decisão:

«Em derrogação ao n.º 2, alínea a), do artigo 3.º, a Hungria pode autorizar o transporte de galinhas prontas para a postura e perus de engorda para explorações sob controlo oficial, situadas quer na zona de proteção quer na zona de vigilância.»

9 O artigo 11.º da Decisão 2006/105 prevê:

«A Hungria toma de imediato as medidas necessárias para dar cumprimento à presente decisão e publica essas medidas. Do facto informa imediatamente a Comissão.»

10 O artigo 2.º da Decisão 2006/115, sob a epígrafe «Estabelecimento de zonas de proteção e de vigilância», dispõe no seu n.º 1:

«Em redor da área na qual esteja confirmada a presença de gripe aviária de alta patogenicidade provocada pelo vírus da gripe de tipo A, subtipo H5, em aves selvagens e na qual se suspeite ou esteja confirmada a presença do tipo de neuraminidase N1, o Estado-Membro afetado estabelece:

a) Uma zona de proteção com um raio de, pelo menos, 3 quilómetros; e

b) Uma zona de vigilância com um raio de, pelo menos, 10 quilómetros, incluindo a zona de proteção.»

11 Em conformidade com o teor do artigo 3.º, n.º 2, desta decisão respeitante a medidas na referida zona de proteção:

«O Estado-Membro afetado garante que, na zona de proteção, é proibido o seguinte:

a) A retirada de aves de capoeira e outras aves em cativeiro da exploração onde são mantidas;

[...]

c) O transporte de aves de capoeira e outras aves em cativeiro através da zona, com exceção do trânsito em estradas principais ou vias-férreas e do transporte para um matadouro para abate direto;

[...]»

12 Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da referida decisão:

«Em derrogação ao n.º 2, alínea a), do artigo 3.º, o Estado-Membro afetado pode autorizar o transporte de galinhas prontas para a postura, perus de engorda e outras aves de capoeira e caça de criação de penas para explorações sob controlo oficial, situadas quer na zona de proteção quer na zona de vigilância.»

13 O artigo 11.º, primeiro parágrafo, da Decisão 2006/115 enuncia:

«Todos os Estados-Membros adotam e publicam imediatamente as medidas necessárias para dar cumprimento à presente decisão. Do facto informam imediatamente a Comissão.»

Direito húngaro

14 A Lei n.º CLXXVI de 2005 relativa à saúde animal (állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény), na sua versão em vigor à data dos factos no processo principal, contém disposições relativas às medidas epidemiológicas.

15 Nos termos do artigo 7.º, n.º 4, desta lei:

«Com o objetivo de prevenir, verificar a existência e evitar a propagação das doenças animais que lhe devam ser notificadas ou de reduzir ou reparar os prejuízos, as autoridades competentes em matéria de polícia sanitária podem adotar, em função do tipo e da disseminação da doença, as seguintes medidas epidemiológicas, nos casos previstos em legislação especial:

[...]

f) a criação de uma zona de proteção (zona de vigilância),

[...]

q) a obrigação de colaboração dos agentes económicos (por exemplo, matadouros, fábricas de transformação de subprodutos de origem animal) para uma aplicação eficaz das medidas epidemiológicas, na medida e pelo tempo necessários para eliminar o risco, mediante a atribuição de uma compensação posterior em função do grau de colaboração.»

16 O artigo 8.º, n.º 1, da referida lei prevê:

«Podem ser ordenadas simultaneamente várias medidas epidemiológicas. As decisões que as ordenarem são imediatamente exequíveis mesmo que delas seja interposto recurso.»

17 Além disso, o artigo 10.º da mesma lei dispõe:

«1. No caso de se adotarem as medidas epidemiológicas previstas no artigo 7.º, n.º 4, alíneas i) a q), e sem prejuízo das exceções previstas no n.º 4, terão direito a uma indemnização dos danos sofridos, a cargo do Estado:

[...]

c) os agentes económicos mencionados no artigo 7.º, n.º 4, alínea q).

[...]

3. O montante da indemnização é igual ao valor comercial dos animais, dos materiais, ferramentas ou objetos e, nos casos previstos no artigo 7.º, n.º 4, alíneas p) ou q), será calculado em função dos prejuízos (sem incluir os lucros cessantes) decorrentes da utilização dos bens ou da colaboração. A avaliação e a atribuição da indemnização dos prejuízos serão objeto de regulamentação específica em lei especial. A forma de pagamento da indemnização será determinada na decisão que a atribuir.

[...]»

18 Nos termos do artigo 14.º do Despacho n.º 44 do Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, de 17 de maio de 2002, sobre a proteção contra a gripe aviária e a doença de Newcastle, conforme estava em vigor à data dos factos no processo principal:

«1. Quando o veterinário municipal principal verifique a existência, numa empresa ou em qualquer outra exploração agrícola, de casos de gripe aviária ou da doença de Newcastle, o serviço de polícia sanitária ordenará o estabelecimento de uma zona de proteção numa área delimitada por uma circunferência com um raio mínimo de três quilómetros em redor da empresa ou da exploração afetada. Para o efeito, serão tidas em consideração as explorações locais de aves de capoeira, a localização dos matadouros, as delimitações geográficas naturais bem como as possibilidades de vigilância.

[…]»

19 O artigo 339.º, n.º 1, do Código Civil instituído pela Lei n.º IV de 1959 (Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. Törvény), sobre a reparação de um dano, prevê:

«Quem causar ilicitamente um dano a outrem é responsável pela respetiva reparação, salvo se provar que atuou de acordo com o que normalmente seria esperado em idênticas circunstâncias.»

20 O artigo 349.º, n.º 1, do referido código dispõe:

«Só haverá lugar a responsabilidade pelos danos causados no exercício de funções públicas se o dano não pudesse ter sido evitado através de recursos ordinários ou se o lesado usou os meios ao seu alcance para interpor os recursos ordinários adequados a evitar o dano.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

21 A recorrente no processo principal, uma empresa agrícola que se dedica a atividades pecuárias, nomeadamente, de engorda de perus, celebrou com uma cooperativa agrícola um contrato de arrendamento por tempo determinado, pelo período compreendido entre 6 de fevereiro e 31 de dezembro de 2006, relativo a um local de criação de perus situado na periferia de Nagybaracska (Hungria). Tencionava afetar o local arrendado à engorda de dois lotes de perus já criados.

22 Em 10 de fevereiro de 2006, foi encontrado, no território de Nagybaracska, aproximadamente a 50 metros do aviário arrendado, um cisne tuberculado morto devido à infeção pelo vírus H5N1.

23 A este respeito, e a fim de tomar medidas de luta contra a gripe aviária de alta patogenicidade, a Comissão adotou em 15 e 17 de fevereiro de 2006, respetivamente, as Decisões 2006/105 e 2006/115.

24 Através das decisões administrativas 945-0/BACSK/2006 e 945-1/BACSK/2006, respetivamente, de 15 e 21 de fevereiro de 2006, e em conformidade com o quadro regulamentar nacional existente, o recorrido no processo principal ordenou o estabelecimento de uma zona de proteção que também abrangia o território municipal de Csátalja e Nagybaracska e decretou outras medidas como, nomeadamente, a proibição do transporte de aves nessa zona de proteção. Esta última medida foi anulada em 21 de abril de 2006.

25 Em 23 de fevereiro de 2006, através do parecer administrativo 1011-5/BACSK/2006, de que não cabia recurso, o recorrido no processo principal indeferiu o pedido de autorização apresentado pela recorrente no processo principal de acolher perus no aviário situado em Nagybaracska, devido a restrições aplicáveis na zona de proteção declarada pelo facto de a referida recorrente e os sócios desta disporem de vários outros locais onde, em seu entender, os perus podiam ser acolhidos consoante a capacidade disponível em cada uma.

26 Em 16 de março de 2006, a recorrente no processo principal apresentou ao recorrido no processo principal um pedido de indemnização de todos os danos que lhe foram causados em consequência do estabelecimento da zona de proteção e do indeferimento do seu pedido de autorização para acolher nessa zona de proteção os perus em questão.

27 Na sequência das decisões administrativas, sujeitas a fiscalização jurisdicional, o montante total de 3 509 879 forints húngaros (HUF) (aproximadamente 12 000 euros) foi fixado e atribuído à recorrente no processo principal a título de indemnização por danos, tendo sido julgado improcedente o seu pedido respeitante ao montante que representa os lucros cessantes.

28 Consequentemente, a recorrente no processo principal interpôs recurso contra o Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, alegando que o recorrido no processo principal não podia proibir a transferência dos perus para o local arrendado, pelo que o dito recorrido estava obrigado a conceder uma reparação dos danos que incluísse os lucros cessantes que não haviam sido concedidos no âmbito do procedimento administrativo de indemnização.

29 Em 13 de maio de 2012, o Kecskeméti törvényszék (Tribunal do Departamento de Kecskemét) julgou improcedente o pedido da recorrente no processo principal pelo facto de as decisões tomadas pelo recorrido no processo principal no âmbito do seu poder de apreciação não serem ilegais e, de qualquer modo, de os requisitos da responsabilidade por prejuízos causados no exercício de uma competência administrativa não se verificarem. A recorrente no processo principal interpôs recurso desta sentença no Szegedi ítélőtábla (Tribunal Regional de Szeged).

30 Nestas circunstâncias, o Szegedi ítélőtábla decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Era compatível com o direito da União — Diretivas [92/40 e 2005/94] e Decisão 2006/105[…] — a decisão adotada pelas autoridades administrativas húngaras no âmbito das medidas de proteção provisórias contra a gripe aviária de alta patogenicidade que criou uma zona de proteção onde se proibia, entre outros, o transporte de aves de capoeira?

Era compatível com o direito da União — Diretivas [92/40 e 2005/94 e] Decisão 2006/115[…] — a decisão adotada pelas autoridades administrativas húngaras no âmbito das medidas de proteção provisórias contra a gripe aviária de alta patogenicidade que alterou parcialmente as normas respeitantes à zona de proteção e proibia, nesse âmbito, entre outros, o trânsito de aves de capoeira nessa zona, bem como a medida adotada relativamente à autora por decisão da autoridade competente (decisão não suscetível de impugnação), que proibiu o transporte (com vista à criação) de perus para um aviário situado, no interior da zona de proteção, precisamente no núcleo do foco de infeção detetado?

2) Um dos objetivos das Diretivas [92/40 e 2005/94], enquanto fontes de direito da União, consistia em adotar uma regulamentação comunitária destinada a sanar os eventuais danos causados aos particulares em consequência das medidas provisórias adotadas na União para proteção contra a gripe aviária de alta patogenicidade? O fundamento jurídico do direito da União referido nas Diretivas [92/40 e 2005/94 e] nas Decisões [2006/105 e 2006/115] confere competência suficiente para adotar uma regulamentação destinada a sanar os eventuais danos causados aos particulares em consequência das medidas de proteção provisórias contra a gripe aviária de alta patogenicidade?

3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão, é legítima e compatível com o direito da União a limitação do direito à indemnização dos danos resultantes das medidas nacionais provisórias adotadas em execução das referidas fontes de direito? Pode considerar-se uma limitação necessária e proporcionada do direito à indemnização dos danos causados a particulares uma legislação nacional que limita a indemnização a cargo do Estado aos danos sofridos e às despesas efetuadas e exclui a possibilidade de indemnização pelos lucros cessantes?

4) Em caso de resposta negativa à segunda questão, a autora pode fundamentar o seu direito a ser indemnizada pelos lucros cessantes diretamente na violação das disposições da Carta […] (artigo 16.º, relativo à liberdade de empresa; artigo 17.º, relativo ao direito de propriedade, e artigo 47.º, relativo ao direito à ação) se as medidas provisórias adotadas pelo Estado-Membro em execução do direito da União, no âmbito da proteção contra a gripe aviária de alta patogenicidade, provocaram danos à autora[,] mas, no que respeita à indemnização dos danos causados, a legislação nacional a limita, excluindo a possibilidade de pedir a indemnização pelos lucros cessantes?

5) Se o direito à indemnização da totalidade dos danos se fundamentar no direito da União, esse direito pode ser exercido exclusivamente contra o Estado ou, segundo com uma interpretação ampla do conceito de Estado, esse direito também pode ser exercido contra a [A]dministração [P]ública numa ação de indemnização pelos danos causados no exercício de funções públicas? Caso esse direito também possa ser exercido contra os órgãos administrativos, o direito nacional pode exigir, relativamente à reclamação da indemnização, que se faça prova da verificação de requisitos adicionais para ter direito à indemnização?

6) Se o direito da União não conferir à autora a possibilidade de, com base neste direito, obter diretamente a compensação total dos danos que lhe foram causados, o requisito de equivalência processual obriga a aplicar as mesmas normas para decidir os pedidos a apreciar à luz do direito da União e os pedidos idênticos a apreciar à luz do direito húngaro?

7) Em circunstâncias de facto idênticas à do caso dos autos — dado que as medidas legislativas e administrativas adotadas pelos Estados-Membros no âmbito da proteção contra a gripe aviária de alta patogenicidade em aves selvagens na União prejudicam necessariamente o funcionamento do mercado interno —, é possível, num processo judicial relativo às medidas de execução do direito da União, solicitar à Comissão […] um parecer como *amicus curiae*, sobretudo naqueles casos em que a Comissão […] tenha instaurado um [processo] por incumprimento contra o Estado-Membro relativo a questões jurídicas relevantes para o caso em apreço?

8) Existindo a possibilidade de solicitar à Comissão […] um parecer como *amicus curiae* ou uma simples informação, esta é obrigada a dar o parecer como *amicus curiae* ou a informação solicitada no que respeita aos dados, documentos ou declarações obtidos durante o [processo] por incumprimento, especialmente se, de acordo com a prática seguida nesta matéria pela Comissão […], se tratar de dados privados obtidos em fases anteriores à ação por incumprimento no Tribunal de Justiça? Esses dados podem ser utilizados publicamente num processo pendente num tribunal de um Estado-Membro?»

Quanto às questões prejudiciais

Observações preliminares

31 Há que sublinhar que, segundo as circunstâncias especificadas na decisão de reenvio, o foco de gripe aviária em causa no processo principal foi constatado numa ave selvagem. Concretamente, trata-se de um cisne encontrado morto na sequência da infeção com a gripe aviária.

32 Ora, quanto às Diretivas 92/40 e 2005/94, resulta do artigo 1.º destas últimas que o seu âmbito de aplicação abrange apenas o estabelecimento de medidas preventivas e de medidas de luta em caso de suspeita ou de aparecimento efetivo, numa exploração, de um foco de gripe aviária nas aves de capoeira ou nas outras aves em cativeiro.

33 Por conseguinte, as referidas diretivas não se aplicam ao caso em apreço, na medida em que o seu âmbito de aplicação não abrange o caso do aparecimento de um foco de gripe aviária numa ave selvagem, cuja natureza isolada requer medidas menos restritivas.

34 Por consequência, é à luz destas observações que há que examinar as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

Quanto à sétima e oitava questões

35 Com a sétima e oitava questões, que há que examinar em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber em que medida o juiz nacional tem a possibilidade de pedir à Comissão que lhe preste esclarecimentos no âmbito de um litígio a respeito de medidas de execução do direito da União, em particular, quando a Comissão tenha instaurado um processo por incumprimento relativo à transposição da Diretiva 2005/94 e de que forma podem ser utilizadas as informações recolhidas.

36 A este respeito, segundo jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça pode recusar decidir quanto a uma questão prejudicial submetida pelo órgão jurisdicional nacional quando é manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema é hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispõe dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são submetidas (v. acórdão PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, n.º 39 e jurisprudência referida).

37 No caso concreto, uma vez que a Diretiva 2005/94 não é aplicável ao caso vertente, a interpretação do direito da União solicitada a fim de saber se a Comissão deveria facultar esclarecimentos em relação a uma ação por incumprimento intentada contra a Hungria relativa à transposição desta diretiva é desprovida de pertinência à luz da decisão que o órgão jurisdicional de reenvio é chamado a proferir.

38 Resulta do exposto que a sétima e oitava questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio são inadmissíveis.

Quanto à primeira questão

39 Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se as Decisões 2006/105 e 2006/115 devem ser interpretadas no sentido de que se opõem, por um lado, a medidas nacionais como as decisões administrativas de 15 e 21 de fevereiro de 2006, que ordenam o estabelecimento de uma zona de proteção no território municipal de Csátalja e Nagybaracska e que proíbem o transporte de aves nessa zona, e, por outro, a um parecer administrativo como o de 23 de fevereiro de 2006, que recusa a uma empresa como a da recorrente no processo principal a autorização de acolher perus no seu aviário situado em Nagybaracska.

40 Em primeiro lugar, os artigos 2.°, n.º 1, alínea a), e 3.°, n.º 2, alínea c), da Decisão 2006/105, bem como as disposições idênticas da Decisão 2006/115, obrigam, por uma lado, o Estado-Membro em causa a estabelecer em redor da área na qual tenha sido confirmada a presença de gripe aviária de alta patogenicidade em aves selvagens uma zona de proteção com um raio de, pelo menos, três quilómetros e, por outro, a proibir o transporte de aves de capoeira e outras aves em cativeiro através dessa zona, com exceção do trânsito em estradas principais ou vias-férreas e do transporte para um matadouro para abate imediato.

41 No caso vertente, resulta do teor das referidas disposições que as medidas nacionais em causa no processo principal, nomeadamente o estabelecimento de uma zona de proteção e a proibição do transporte de aves através dessa zona adotadas enquanto decisões administrativas pelas autoridades húngaras, respetivamente, em 15 e 21 de fevereiro de 2006, são conformes com essas mesmas disposições, o que nenhuma das partes no processo principal contestou.

42 Em segundo lugar, na medida em que o artigo 3.º, n.º 2, alínea c), da Decisão 2006/105 proíbe o transporte de aves de capoeira através da zona de proteção, nomeadamente um transporte que não compreenda nenhum tipo de carga ou descarga de animais, daí resulta que, por maioria de razão, o transporte de aves de capoeira para um local de criação situado nessa zona, como se pretendia no caso vertente, é igualmente proibido. Além disso, como sustenta a Comissão, as derrogações previstas no artigo 6.º desta decisão aplicam-se exclusivamente aos transportes efetuados no interior da zona de proteção ou à saída desta zona. Por conseguinte, estas derrogações não se aplicam aos transportes efetuados fora desta zona com destino à mesma, o que é o caso no processo principal.

43 Daqui decorre que a recusa pelas autoridades húngaras, por parecer administrativo de 23 de fevereiro de 2006, de autorizar o transporte de aves de capoeira para a zona de proteção é conforme com o artigo 3.º, n.º 2, alínea c), das Decisões 2006/105 e 2006/115. A escolha da forma de um parecer administrativo não tem incidência nesta apreciação, uma vez que essas decisões não preveem modalidades particulares para a sua execução.

44 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que as Decisões 2006/105 e 2006/115 devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem, por um lado, a medidas nacionais como as decisões administrativas de 15 e 21 de fevereiro de 2006, que ordenam o estabelecimento de uma zona de proteção no território municipal de Csátalja e Nagybaracska e que

proíbem o transporte de aves nessa zona, e, por outro, a um parecer administrativo como o de 23 de fevereiro de 2006, que recusa a uma empresa como a recorrente no processo principal a autorização de acolher perus no seu aviário situado em Nagybaracska.

Quanto à segunda e quarta questões

45 Com a segunda e quarta questões, que há que examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se as Decisões 2006/105 e 2006/115, que estabelecem medidas de luta contra a gripe aviária, devem ser interpretadas no sentido de que contêm disposições ou remetem para disposições que visam instituir um regime de reparação dos danos causados pelas medidas que as mesmas preveem e, em caso de resposta negativa, se o facto de a legislação nacional excluir os lucros cessantes da reparação dos danos causados por medidas nacionais de proteção como as do processo principal adotadas em conformidade com as Decisões 2006/105 e 2006/115 viola a liberdade de empresa, o direito de propriedade e o direito à ação, respetivamente previstos nos artigos 16.°, 17.° e 47.° da Carta.

46 Em primeiro lugar, há que observar, como sustentam igualmente o recorrido no processo principal, o Governo húngaro e a Comissão, que as Decisões 2006/105 e 2006/115 não contêm nenhuma disposição que vise instituir um regime de indemnização dos danos causados aos particulares pela aplicação de medidas de luta contra a gripe aviária previstas por essas decisões.

47 Além disso, desde que as referidas decisões constituam atos de execução adotados nos termos do artigo 9.º, n.os 3 e 4, da Diretiva 89/662/CEE do Conselho, de 11 de dezembro de 1989, relativa aos controlos veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário, na perspetiva da realização do mercado interno (JO L 395, p. 13), e do artigo 10.º, n.os 3 e 4, da Diretiva 90/425/CEE do Conselho, de 26 de junho de 1990, relativa aos controlos veterinários e zootécnicos aplicáveis ao comércio intracomunitário de certos animais vivos e produtos, na perspetiva da realização do mercado interno (JO L 224, p. 29), nenhuma competência que atribua à Comissão o poder de estabelecer um regime de indemnização resulta do teor nem dos objetivos dessas diretivas, que serviram de base à adoção das Decisões 2006/105 e 2006/115.

48 De qualquer modo, há que recordar que, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, o legislador da União pode considerar, no âmbito do amplo poder de apreciação de que dispõe em matéria de política agrícola, que é aconselhado indemnizar, parcial ou totalmente, os proprietários das explorações em que sejam destruídos e abatidos animais. No entanto, o Tribunal de Justiça concluiu que não se pode deduzir desta conclusão a existência, no direito da União, de um princípio geral que imponha a atribuição de uma indemnização em quaisquer circunstâncias (v. acórdão Booker Aquaculture e Hydro Seafood, C-20/00 e C-64/00, EU:C:2003:397, n.º 85).

49 Esta jurisprudência também se aplica ao processo principal, tendo particularmente em conta o facto de que as medidas nacionais em causa no processo principal são de menor gravidade do que as medidas de destruição e de abate no processo que deu origem ao acórdão Booker Aquaculture e Hydro Seafood (EU:C:2003:397).

50 Daqui decorre que as Decisões 2006/105 e 2006/115, que estabelecem medidas de luta contra a gripe aviária, não contêm disposições nem remetem para disposições que visam instituir um regime de reparação dos danos causados pelas medidas que as mesmas preveem. Por conseguinte, essas decisões não estabelecem a obrigação de indemnização a cargo dos Estados-Membros.

51 Em segundo lugar, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à compatibilidade do sistema de reparação dos danos causados pela adoção das medidas em causa no processo principal, conforme instituído pelo legislador nacional, com a liberdade de empresa, o direito de propriedade e o direito à ação, conforme garantidos pela Carta, importa desde já sublinhar que,

segundo a legislação nacional em causa no processo principal, um operador económico, obrigado a cooperar no âmbito de uma medida epidemiológica, tem direito a uma indemnização pelos prejuízos ocasionados por essa cooperação, com exceção dos lucros cessantes.

52 Ora, há que constatar que, uma vez que uma obrigação de reparação não se pode basear no direito da União, uma medida nacional como a que está em causa no processo principal, que prevê o pagamento pelo Estado em causa de uma indemnização correspondente ao dano e às despesas efetivas, excluindo os lucros cessantes, não está abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União, mas depende exclusivamente da escolha do legislador nacional.

53 A este respeito, importa recordar que o processo de reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE baseia-se, segundo jurisprudência assente, numa nítida separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, uma vez que este unicamente está habilitado a pronunciar-se sobre a interpretação ou a validade dos atos do direito da União visados no referido artigo. Neste âmbito, não compete ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre a interpretação das disposições do direito nacional nem decidir se a interpretação dada pelo órgão jurisdicional nacional está correta (acórdão Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, n.º 28 e jurisprudência referida).

54 Além disso, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, que regula o seu âmbito de aplicação, as suas disposições têm por destinatários os Estados-Membros apenas quando apliquem o direito da União. Esta disposição confirma a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça segundo a qual os direitos fundamentais garantidos pela ordem jurídica da União são aplicáveis em todas as situações reguladas pelo direito da União, mas não fora dessas situações. Quando uma situação jurídica não está abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União, o Tribunal de Justiça não tem competência para dela conhecer e as disposições da Carta eventualmente invocadas não podem, só por si, servir de base a essa competência (v., neste sentido, acórdão Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, n.ºs 17, 19 e 22, e despacho Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio, C-258/13, EU:C:2013:810, n.ºs 18 a 20).

55 Por conseguinte, a apreciação da legalidade de uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que não prevê uma reparação na íntegra, incluídos os lucros cessantes, dos danos causados pela aprovação, em conformidade com o direito da União, de medidas nacionais de proteção contra a gripe aviária, à luz dos direitos à ação, da propriedade e da liberdade de empresa, não é da competência do Tribunal de Justiça.

56 Com efeito, como se salienta nos n.ºs 48 e 49 do presente acórdão, um princípio geral que impusesse aos Estados-Membros um dever de reparação dos danos resultantes de tais medidas não existe no direito da União.

57 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à segunda e quarta questões que, por um lado, as Decisões 2006/105 e 2006/115, que estabelecem medidas de luta contra a gripe aviária, devem ser interpretadas no sentido de que não contêm disposições nem remetem para disposições que visam instituir um regime de reparação dos danos causados pelas medidas que as mesmas preveem e, por outro, a apreciação da legalidade de uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que não prevê uma reparação na íntegra, incluídos os lucros cessantes, dos danos causados pela adoção, em conformidade com o direito da União, de medidas nacionais de proteção contra a gripe aviária, à luz dos direitos à ação, da propriedade e da liberdade de empresa, não é da competência do Tribunal de Justiça.

Quanto à terceira e quinta questões

58 Segundo a decisão de reenvio, a terceira e quinta questões carecem de uma resposta em caso de resposta afirmativa à segunda e quarta questões.

59 Ora, tendo em conta a resposta dada à segunda e quarta questões, a terceira e quinta questões não necessitam de uma resposta.

Quanto à sexta questão

60 Com a sexta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o princípio da equivalência deve ser interpretado no sentido de que, na hipótese de um direito à reparação dos danos causados a uma empresa como a recorrente no processo principal não resultar do direito da União, esse princípio pode ser aplicado a fim de permitir a aplicação das mesmas normas processuais para decidir, por um lado, os pedidos a apreciar à luz do direito da União e, por outro, os pedidos idênticos a apreciar à luz do direito húngaro.

61 No que respeita ao princípio da equivalência, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a observância deste princípio pressupõe que a regra nacional em causa seja aplicável indiferentemente aos recursos fundados nos direitos conferidos às pessoas pelo direito da União e aos fundados na violação do direito interno que tenham um objeto e uma causa semelhantes. Compete ao órgão jurisdicional nacional, que tem um conhecimento direto das modalidades processuais aplicáveis, verificar a semelhança dos recursos em causa, na perspetiva do seu objeto, da sua causa e dos seus elementos essenciais (v. acórdão Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, n.º 39 e jurisprudência referida).

62 Ora, tendo em conta a resposta dada à segunda e quarta questões, nenhuma disposição do direito da União impõe aos Estados-Membros o dever de instituir um regime de reparação dos danos causados por medidas nacionais de proteção como as que estão em causa no processo principal. Em contrapartida, a possibilidade de instituir tal regime cabe exclusivamente ao legislador nacional.

63 Daqui decorre que, desde que a observância do princípio da equivalência pressuponha a aplicação indiferenciada de uma norma nacional nas situações resultantes, por um lado, da aplicação do direito da União e, por outro, do direito interno, este princípio não pode ser aplicado numa situação que não é abrangida pelo direito da União, como a do processo principal.

64 De qualquer modo, resulta da decisão de reenvio que, quanto às ações de indemnização dos danos causados pelas medidas nacionais de proteção em causa no processo principal, nenhum elemento indica uma aplicação diferenciada de normas processuais nacionais dos direitos garantidos pelo direito da União nem dos previstos pelo direito nacional.

65 Atendendo às considerações precedentes, o princípio da equivalência não se aplica numa situação como a que está em causa no processo principal.

Quanto às despesas

66 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Sexta Secção) declara:

1) **As Decisões 2006/105/CE da Comissão, de 15 de fevereiro de 2006, relativa a determinadas medidas de proteção provisórias respeitantes a casos suspeitos [ou confirmados] de gripe aviária de alta patogenicidade em aves selvagens na Hungria, e 2006/115/CE da Comissão, de 17 de fevereiro de 2006, relativa a determinadas medidas de proteção respeitantes à gripe aviária de alta patogenicidade em aves selvagens na Comunidade e que revoga as**

Decisões 2006/86/CE, 2006/90/CE, 2006/91/CE, 2006/94/CE, 2006/104/CE e 2006/105/CE, devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem, por um lado, a medidas nacionais como as decisões administrativas de 15 e 21 de fevereiro de 2006, que ordenam o estabelecimento de uma zona de proteção no território municipal de Csátalja e Nagybaracska (Hungria) e que proíbem o transporte de aves nessa zona, e, por outro, a um parecer administrativo como o de 23 de fevereiro de 2006, que recusa a uma empresa como a recorrente no processo principal a autorização de acolher perus no seu aviário situado em Nagybaracska.

2) **Por um lado, as Decisões 2006/105 e 2006/115 devem ser interpretadas no sentido de que não contêm disposições nem remetem para disposições que visam instituir um regime de reparação dos danos causados pelas medidas que as mesmas preveem e, por outro, a apreciação da legalidade de uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que não prevê uma reparação na íntegra, incluídos os lucros cessantes, dos danos causados pela adoção, em conformidade com o direito da União, de medidas nacionais de proteção contra a gripe aviária, à luz dos direitos à ação, da propriedade e da liberdade de empresa, não é da competência do Tribunal de Justiça.**

Assinaturas