HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șasea)

22 mai 2014*

„Directivele 92/40/CEE și 2005/94/CE — Deciziile 2006/105/CE și 2006/115/CE — Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene — Articolele 16, 17 și 47 — Măsuri de combatere a gripei aviare — Repararea prejudiciilor”

În cauza C-56/13,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Szegedi ítélőtábla (Ungaria), prin decizia din 28 ianuarie 2013, primită de Curte la 4 februarie 2013, în procedura

Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt

împotriva

Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal,

CURTEA (Camera a șasea),

compusă din domnul A. Borg Barthet, președinte de cameră, domnul E. Levits (raportor) și doamna M. Berger, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, de I. Olasz și de J. Kerényi, în calitate de agenți;

— pentru guvernul maghiar, de M. Z. Fehér și de K. Szíjjártó, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de V. Bottka, de H. Krämer și de B. Burggraaf, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: maghiara.

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea Directivei 92/40/CEE a Consiliului din 19 mai 1992 de introducere a măsurilor comunitare de combatere a gripei aviare (JO L 167, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 11, p. 34), a Directivei 2005/94/CE a Consiliului din 20 decembrie 2005 privind măsurile comunitare de combatere a influenței aviare și de abrogare a Directivei 92/40/CEE (JO L 10, p. 16, Ediție specială, 03/vol. 69, p. 3), a Deciziei 2006/105/CE a Comisiei din 15 februarie 2006 privind anumite măsuri provizorii de protecție în legătură cu cazurile suspectate sau confirmate de gripă aviară puternic patogenă la păsările sălbatice în Ungaria (JO L 46, p. 59) și a Deciziei 2006/115/CE a Comisiei din 17 februarie 2006 privind anumite măsuri de protecție în legătură cu gripa aviară puternic patogenă la păsările sălbatice din Comunitate și de abrogare a Deciziilor 2006/86/CE, 2006/90/CE, 2006/91/CE, 2006/94/CE, 2006/104/CE și 2006/105/CE (JO L 48, p. 28), precum și a articolelor 16, 17 și 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt, o întreprindere agricolă de creștere a păsărilor, pe de o parte, și Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (serviciile administrative din provincia Bács-Kiskun), pe de altă parte, cu privire la refuzul acestora din urmă de a acorda reclamantei din litigiul principal, în contextul reparării unui prejudiciu cauzat în exercitarea unei atribuții administrative, o despăgubire corespunzătoare beneficiului nerealizat de reclamanta menționată.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Articolul 1 primul paragraf din Directiva 92/40 prevede:

„Prezenta directivă stabilește măsurile comunitare de combatere care se aplică în cazul unui focar de gripă aviară la păsările de curte, fără a aduce atingere dispozițiilor comunitare care reglementează schimburile comerciale la nivel comunitar.”

4 Articolul 1 alineatul (1) din Directiva 2005/94 prevede:

„Prezenta directivă stabilește:

(a) anumite măsuri preventive referitoare la supravegherea și la depistarea precoce a influenței aviare și care urmăresc consolidarea nivelului de vigilență și de pregătire a autorităților competente și a lumii agricole în fața riscurilor prezentate de această boală;

(b) măsuri minime de combatere care trebuie aplicate în cazul apariției unui focar de influență aviară la păsările de curte și la alte păsări captive și depistarea precoce a eventualei răspândiri a virușilor influenței aviare la mamifere;

(c) alte măsuri subsidiare care urmăresc evitarea răspândirii virușilor influenței de origine aviară la alte specii.”

5 Articolul 67 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2005/94 prevede:

„Statele membre pun în aplicare până la 1 iulie 2007 actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive. Ele informează de îndată Comisia cu privire la aceasta.”

6 Articolul 2 din Decizia 2006/105, intitulat „Delimitarea de zone de protecție și de zone de supraveghere”, prevede la alineatul (1):

„Ungaria delimitează, în jurul zonei în care este confirmată prezența la păsările sălbatice a gripei aviare înalt patogene cauzate de subtipul H5 al virusului gripei A, atunci când se suspectează sau se confirmă că este vorba despre tipul de neuraminidază N1:

(a) o zonă de protecție cu o rază minimă de 3 kilometri și

(b) o zonă de supraveghere cu o rază minimă de 10 kilometri, inclusiv zona de protecție.”

7 Articolul 3 alineatul (2) literele (a) și (c) din această decizie prevede:

„Ungaria se asigură că în zona de protecție sunt interzise:

(a) scoaterea păsărilor de curte și a altor păsări captive din exploatația în care sunt ținute;

[…]

(c) transportul păsărilor de curte și al altor păsări captive prin zona respectivă, cu excepția tranzitului pe marile artere rutiere sau feroviare și a transportului la abator în vederea sacrificării imediate;

[…]”

8 Potrivit articolului 6 alineatul (1) din decizia menționată:

„Prin derogare de la articolul 3 alineatul (2) punctul (a), Ungaria poate autoriza transportul de puicuțe care urmează să ouă și de curcani pentru îngrășare având ca destinație exploatații aflate sub control oficial situate în zona de protecție sau în zona de supraveghere.”

9 Articolul 11 din Decizia 2006/105 prevede:

„Ungaria adoptă de îndată măsurile necesare pentru a se conforma prezentei decizii și le face publice. Aceasta informează imediat Comisia cu privire la aceste măsuri.”

10 Articolul 2 din Decizia 2006/115, intitulat „Delimitarea de zone de protecție și de zone de supraveghere”, prevede la alineatul (1):

„Statul membru în cauză delimitează, în jurul zonei în care este confirmată prezența la păsările sălbatice a gripei aviare înalt patogene cauzate de subtipul H5 al virusului gripei A, atunci când se suspectează sau se confirmă că este vorba despre tipul de neuraminidază N1:

(a) o zonă de protecție cu o rază minimă de 3 kilometri și

(b) o zonă de supraveghere cu o rază minimă de 10 kilometri, inclusiv zona de protecție.”

11 În conformitate cu modul de redactare a articolului 3 alineatul (2) din această decizie, privind măsurile puse în aplicare în zona de protecție menționată:

„Statul membru în cauză se asigură că în zona de protecție sunt interzise:

(a) scoaterea păsărilor de curte și a altor păsări captive din exploatația în care sunt ținute;

[…]

(c) transportul păsărilor de curte și al altor păsări captive prin zona respectivă, cu excepția tranzitului pe marile artere rutiere sau feroviare și a transportului la abator în vederea sacrificării imediate;

[…]”

12 În temeiul articolului 6 alineatul (1) din decizia menționată:

„Prin derogare de la articolul 3 alineatul (2) punctul (a), statul membru în cauză poate autoriza transportul de puicuțe care urmează să ouă, de curcani pentru îngrășare și de alte păsări de curte și de vânat de crescătorie cu pene având ca destinație exploatații aflate sub control oficial situate în zona de protecție sau în zona de supraveghere.”

13 Articolul 11 primul paragraf din Decizia 2006/115 prevede:

„Toate statele membre adoptă de îndată măsurile necesare pentru a se conforma prezentei decizii și le fac publice. Ele informează imediat Comisia cu privire la aceste măsuri.”

Dreptul maghiar

14 Legea nr. CLXXVI din 2005 privind sănătatea animală (állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény), în versiunea în vigoare la data săvârșirii faptelor din litigiul principal, conține dispoziții privind măsurile epidemiologice.

15 Potrivit articolului 7 alineatul (4) din această lege:

„În cazuri determinate, în scopul prevenirii, constatării, evitării propagării și eradicării bolilor animalelor care trebuie notificate și al diminuării și reparării prejudiciilor cauzate de acestea, autoritățile competente în domeniul sănătății animale pot adopta, în funcție de natura și de răspândirea bolii, dispoziții speciale cuprinzând următoarele măsuri epidemiologice:

[…]

f) instituirea unor zone de protecție (zone de supraveghere);

[…]

q) obligația de colaborare a operatorilor economici (de exemplu abatoare, fabrici de prelucrare a subproduselor de origine animală) în scopul aplicării eficiente a măsurilor epidemiologice, în măsura în care și atât timp cât este necesar pentru eliminarea riscului, în schimbul unei compensații ulterioare în funcție de gradul de colaborare.”

16 Articolul 8 alineatul (1) din legea menționată prevede:

„Pot fi adoptate diferite măsuri epidemiologice în mod simultan. Deciziile prin care acestea sunt adoptate trebuie puse în aplicare imediat, fără ca eventualele căi de atac împotriva acestora să aibă efect suspensiv.”

17 În plus, articolul 10 din aceeași lege prevede:

„1. În cazul adoptării măsurilor epidemiologice prevăzute la articolul 7 alineatul (4) literele i)-q) și fără a aduce atingere excepțiilor prevăzute la alineatul (4), au dreptul la repararea prejudiciilor de către stat:

[…]

c) operatorii economici menționați la articolul 7 alineatul (4) litera q).

[…]

(3) Cuantumul despăgubirii este egal cu valoarea de piață a animalului, a materialului, a instrumentului sau a obiectului. În cazul aplicării articolului 7 alineatul (4) litera p) sau litera q), acesta se stabilește în funcție de prejudiciul cauzat de rechiziționare sau de contribuție (cu excepția beneficiului nerealizat). Normele detaliate privind evaluarea prejudiciilor și plata compensațiilor fac obiectul unor dispoziții speciale. Deciziile prin care se dispun măsurile stabilesc modul de plată a compensațiilor.

[…]”

18 În temeiul articolului 14 din Ordinul nr. 44 al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale din 17 mai 2002 privind protecția împotriva gripei aviare și a bolii Newcastle, în versiunea în vigoare la data săvârșirii faptelor din litigiul principal:

„1. Atunci când veterinarul șef al regiunii constată, într-o întreprindere sau într-o altă exploatație agricolă, cazuri de gripă aviară sau de boală Newcastle, serviciul de sănătate animală dispune instituirea unei zone de protecție pe teritoriul delimitat de o circumferință cu raza de minimum 3 kilometri în jurul întreprinderii sau al exploatației afectate. În vederea stabilirii zonei de protecție, trebuie să se țină seama de crescătoriile locale de păsări de curte, de instalațiile abatoarelor, de limitele geografice naturale, precum și de posibilitățile de supraveghere.”

19 Articolul 339 alineatul (1) din Codul civil instituit prin Legea nr. IV din 1959 (Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. Törvény), privind repararea prejudiciilor, prevede:

„Orice persoană care cauzează alteia un prejudiciu în mod nelegal este obligată să îl repare. Aceasta este exonerată de răspundere dacă dovedește că a acționat în modul așteptat în general în astfel de împrejurări.

20 Articolul 349 alineatul (1) din acest cod prevede:

„Răspunderea pentru prejudiciile cauzate în exercitarea unei atribuții administrative există numai în cazul în care prejudiciul nu putea fi evitat prin căi de atac obișnuite sau în care persoana prejudiciată a utilizat căi de atac obișnuite adecvate pentru evitarea prejudiciului.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

21 Reclamanta din litigiul principal, o întreprindere agricolă de creștere a păsărilor care desfășoară în special activități de îngrășare a curcanilor, a încheiat cu o cooperativă agricolă un contract de închiriere pe durată determinată pentru perioada cuprinsă între 6 februarie și 31 decembrie 2006, având ca obiect un spațiu de creștere a curcanilor situat la periferia comunei Nagybaracska (Ungaria). Aceasta intenționa să folosească spațiul închiriat pentru a îngrășa două loturi de curcani crescuți anterior.

22 La 10 februarie 2006, o lebădă de vară, moartă din cauza unei infecții cu virusul H5N1, a fost descoperită pe teritoriul comunei Nagybaracska, la o distanță de aproximativ 50 de metri de spațiul închiriat.

23 În această privință și pentru a adopta măsuri de combatere a gripei aviare puternic patogene, Comisia a adoptat, la 15 februarie 2006 și la 17 februarie 2006, Decizia 2006/105 și, respectiv, Decizia 2006/115.

24 Prin deciziile administrative 945-0/BACSK/2006 și 945-1/BACSK/2006 din 15 februarie 2006 și, respectiv, din 21 februarie 2006 și în conformitate cu cadrul de reglementare național existent, pârâta din litigiul principal a dispus instituirea unei zone de protecție care cuprindea și teritoriul administrativ al comunelor Csátalja și Nagybaracska și a adoptat alte măsuri precum, de exemplu, interzicerea tranzitului păsărilor de curte prin această zonă de protecție. Această interdicție a fost desființată la 21 aprilie 2006.

25 La 23 februarie 2006, prin avizul administrativ 1011-5/BACSK/2006, care nu era supus niciunei căi de atac, pârâta din litigiul principal a respins cererea de autorizare prezentată de reclamanta din litigiul principal pentru a adăposti curcani în spațiul de creștere situat la Nagybaracska, din cauza restricțiilor aplicabile în zona de protecție instituită, precum și pentru motivul că reclamanta în cauză și partenerii acesteia dețineau mai multe spații în care, în opinia sa, curcanii puteau fi plasați în funcție de capacitatea fiecăruia dintre acestea.

26 La 16 martie 2006, reclamanta din litigiul principal a formulat în fața pârâtei din litigiul principal o cerere de reparare a tuturor prejudiciilor suferite ca urmare a instituirii zonei de protecție și a respingerii cererii sale privind adăpostirea curcanilor în cauză în această zonă de protecție.

27 În urma deciziilor administrative, supuse controlului jurisdicțional, un cuantum total de 3 509 879 de forinți maghiari (HUF) (aproximativ 12 000 de euro) a fost stabilit și acordat reclamantei din litigiul principal cu titlu de despăgubire, cererea acesteia fiind respinsă în privința cuantumului reprezentând beneficiul nerealizat.

28 În consecință, reclamanta din litigiul principal a formulat o acțiune împotriva Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, susținând că pârâta din litigiul principal nu era în măsură să interzică livrarea curcanilor în spațiul închiriat, astfel încât pârâta în cauză era obligată să îi acorde o reparație pentru prejudicii, inclusiv beneficiul nerealizat, care nu îi fusese acordată în cadrul procedurii administrative de despăgubire.

29 La 13 mai 2012, Kecskeméti törvényszék (Tribunalul Districtual din Kecskemét) a respins cererea reclamantei din litigiul principal pentru motivul că deciziile adoptate de pârâta din litigiul principal în cadrul puterii sale de apreciere nu erau nelegale și, în orice caz, pentru că nu erau îndeplinite condițiile răspunderii pentru un prejudiciu cauzat în exercitarea unei competențe administrative. Reclamanta din litigiul principal a formulat apel împotriva acestei hotărâri la Szegedi ítélőtábla (Curtea Regională de Apel din Szeged).

30 În aceste împrejurări, Szegedi ítélőtábla a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Este compatibilă cu dreptul Uniunii – în special cu Directivele [92/40 și 2005/94] și cu Decizia 2006/105[…] – decizia adoptată de autoritățile administrative maghiare în cadrul măsurilor provizorii de protecție împotriva gripei aviare înalt patogene, prin care a fost instituită o zonă de protecție în care era interzis, printre altele, transportul păsărilor de curte?

Este compatibilă cu dreptul Uniunii – în special cu Directivele [92/40 și 2005/94, precum și cu] Decizia 2006/115[…] – decizia adoptată de autoritățile administrative maghiare în cadrul măsurilor provizorii de protecție împotriva gripei aviare înalt patogene, prin care au fost modificate parțial normele privind zona de protecție și prin care era interzis în acest cadru, printre altele, tranzitul păsărilor de curte prin această zonă, precum și măsura adoptată cu privire la reclamantă printr-un aviz al autorității competente (iar nu printr-o decizie supusă căilor de atac) prin care acesteia nu i s-a permis transportul (în vederea creșterii) unor curcani la o crescătorie situată în interiorul zonei de protecție, chiar în centrul focarului de infecție detectat?

2) Unul dintre obiectivele Directivelor [92/40 și 2005/94], ca izvoare de drept al Uniunii, consta în adoptarea unei reglementări a Uniunii vizând repararea eventualelor prejudicii cauzate particularilor ca urmare a măsurilor provizorii adoptate în scopul protecției împotriva gripei aviare înalt patogene în Uniune? Dispozițiile de drept al Uniunii cuprinse în Directivele [92/40 și 2005/94, precum și] în Deciziile [2006/105 și 2006/115] conferă o competență suficientă pentru a adopta o reglementare a Uniunii vizând repararea eventualelor prejudicii cauzate particularilor ca urmare a măsurilor provizorii de protecție împotriva gripei aviare înalt patogene?

3) În cazul unui răspuns afirmativ la cea de a doua întrebare, este legală și compatibilă cu dreptul Uniunii limitarea dreptului la repararea prejudiciilor rezultate în urma măsurilor naționale provizorii adoptate în conformitate cu izvoarele de drept menționate? Se poate considera că o normă națională care limitează repararea prejudiciilor în sarcina statului la acele prejudicii și cheltuieli efectiv suferite și exclude posibilitatea de despăgubire pentru beneficiul nerealizat constituie o restrângere necesară și proporțională a dreptului la repararea prejudiciilor cauzate particularilor?

4) În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare, reclamanta își poate întemeia dreptul de a obține despăgubiri pentru beneficiul nerealizat direct pe încălcarea principiilor consacrate de cartă […] (libertatea de a desfășura o activitate comercială [prevăzută la] articolul 16, dreptul de proprietate [menționat la] articolul 17 și dreptul la o cale de atac efectivă [prevăzut la] articolul 47) în cazul în care măsurile provizorii adoptate de statul membru în conformitate cu dreptul Uniunii în cadrul protecției împotriva gripei aviare înalt patogene au cauzat prejudicii reclamantei, însă, în ceea ce privește repararea prejudiciilor cauzate, reglementarea națională limitează posibilitatea de a solicita o astfel de reparație, excluzând posibilitatea solicitării de despăgubiri pentru beneficiul nerealizat?

5) În cazul în care ar putea fi invocat dreptul la repararea integrală a prejudiciului pe baza unui temei de drept al Uniunii, acest drept poate fi invocat exclusiv împotriva statului în cauză sau, utilizând o interpretare amplă a noțiunii de stat, un astfel de drept poate fi de asemenea invocat împotriva administrației publice într-o procedură vizând repararea prejudiciilor cauzate în exercitarea unei atribuții administrative? În cazul în care un astfel de drept poate fi invocat și împotriva organelor administrative, dreptul național poate impune, în ceea ce privește solicitarea reparării prejudiciilor, dovedirea îndeplinirii unor condiții suplimentare pentru a lua naștere dreptul la despăgubire?

6) În cazul în care dreptul Uniunii nu ar conferi reclamantei posibilitatea de a obține direct în temeiul dreptului Uniunii repararea integrală a prejudiciilor care i-au fost cauzate, cerința echivalenței procedurilor obligă la aplicarea acelorași norme pentru a soluționa cereri care trebuie examinate în temeiul dreptului Uniunii și cereri similare care trebuie examinate în temeiul dreptului maghiar?

7) În împrejurări de fapt similare celor din prezenta cauză – având în vedere că măsurile cu caracter legislativ și administrativ adoptate de statele membre în cadrul protecției împotriva gripei aviare înalt patogene la păsările sălbatice din Uniune afectează în mod necesar funcționarea pieței interne –, este posibil, într-o procedură judiciară privind măsuri de punere în aplicare a dreptului Uniunii, să se solicite Comisiei Europene emiterea unui aviz în calitate de *amicus curiae*, în special în acele situații în care se știe că a fost inițiată de către Comisia Europeană o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statului membru referitoare la aspecte juridice relevante pentru respectiva cauză?

8) În cazul în care există posibilitatea de a solicita Comisiei Europene emiterea unui aviz în calitate de *amicus curiae* sau de a solicita simple informații, Comisia Europeană este obligată să emită avizul în calitate de *amicus curiae* sau să furnizeze informațiile solicitate cu privire la datele, la documentele sau la declarațiile obținute în cursul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și la practica în materie a Comisiei Europene, în special în cazul în care este vorba

despre informații care nu sunt publice și care au fost obținute în fazele anterioare procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor desfășurate în fața Curții? Astfel de informații pot fi utilizate public într-un litigiu concret pendinte în fața unei instanțe dintr-un stat membru?”

Cu privire la întrebările preliminare

Observații introductive

31 Trebuie subliniat că, potrivit împrejurărilor specificate în decizia de trimitere, focarul gripei aviare în discuție în litigiul principal a fost detectat la o pasăre sălbatică. În speță, este vorba despre o lebădă găsită moartă în urma unei infecții cu gripa aviară.

32 Or, în ceea ce privește Directivele 92/40 și 2005/94, rezultă din cuprinsul articolului 1 din acestea că domeniul lor de aplicare cuprinde exclusiv stabilirea măsurilor de prevenire și a măsurilor de combatere în caz de suspiciune sau de apariție efectivă, într-o exploatație, a unui focar de gripă aviară la păsările de curte sau la alte păsări captive.

33 În consecință, directivele menționate nu sunt aplicabile în speță, întrucât domeniul lor de aplicare nu include cazul apariției unui focar de gripă aviară la o pasăre sălbatică, al cărui caracter izolat impune măsuri mai puțin restrictive.

34 Prin urmare, în lumina acestor observații trebuie analizate întrebările adresate de instanța de trimitere.

Cu privire la a șaptea și la a opta întrebare

35 Prin intermediul celei de a șaptea și al celei de a opta întrebări, care trebuie examinate în primul rând, instanța de trimitere solicită să se stabilească în ce măsură instanța națională are posibilitatea de a solicita Comisiei să îi ofere clarificări în cadrul unui litigiu privind măsuri de punere în aplicare a dreptului Uniunii, în special atunci când Comisia a inițiat o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor privind transpunerea Directivei 2005/94, și în ce mod pot fi utilizate informațiile colectate.

36 În această privință, potrivit unei jurisprudențe constante, Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională atunci când este evident că interpretarea dreptului Uniunii solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor care i-au fost adresate (a se vedea Hotărârea PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punctul 39 și jurisprudența citată).

37 În speță, întrucât Directiva 2005/94 nu este aplicabilă în acest caz, interpretarea solicitată a dreptului Uniunii pentru a se stabili dacă Comisia ar trebui să ofere clarificări în raport cu o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor inițiată împotriva Ungariei, referitoare la transpunerea acestei directive, este lipsită de relevanță cu privire la hotărârea pe care instanța de trimitere este chemată să o pronunțe.

38 Rezultă că a șaptea și a opta întrebare adresate de instanța de trimitere sunt inadmisibile.

Cu privire la prima întrebare

39 Prin intermediul primei întrebări adresate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă Deciziile 2006/105 și 2006/115 trebuie interpretate în sensul că se opun, pe de o parte, unor măsuri naționale precum actele administrative din 15 februarie 2006 și din 21 februarie 2006, prin care se

dispunea instituirea unei zone de protecție pe teritoriul administrativ al comunelor Csátalja și Nagybaracska și se interzicea tranzitul păsărilor de curte prin această zonă, și, pe de altă parte, unui aviz administrativ precum cel din 23 februarie 2006, prin care se refuza unei întreprinderi precum reclamanta din litigiul principal acordarea autorizației de a adăposti curcani în spațiul său de creștere situat la Nagybaracska.

40 În primul rând, articolul 2 alineatul (1) litera (a) și articolul 3 alineatul (2) litera (c) din Decizia 2006/105, precum și dispozițiile identice ale Deciziei 2006/115, pe de o parte, obligă statul membru în cauză să delimiteze, în jurul zonei în care este confirmată prezența la păsările sălbatice a gripei aviare înalt patogene, o zonă de protecție cu o rază minimă de trei3 kilometri și, pe de altă parte, să interzică transportul păsărilor de curte și al altor păsări captive prin zona respectivă, cu excepția tranzitului pe marile artere rutiere sau feroviare și a transportului la abator în vederea sacrificării imediate.

41 În speță, din modul de redactare a dispozițiilor menționate reiese că măsurile naționale în discuție în litigiul principal, și anume instituirea unei zone de protecție și interzicerea transportului de păsări de curte prin această zonă, adoptate ca acte administrative de autoritățile maghiare la 15 februarie 2006 și, respectiv, la 21 februarie 2006, sunt conforme cu aceste dispoziții, fapt care nu a fost contestat de niciuna dintre părțile din litigiul principal.

42 În al doilea rând, în măsura în care articolul 3 alineatul (2) litera (c) din Decizia 2006/105 interzice transportul păsărilor de curte prin zona de protecție, și anume un transfer care nu implică niciun fel de încărcare sau de descărcare a animalelor, rezultă că, *a fortiori*, transportul păsărilor de curte având ca destinație un spațiu de creștere situat în această zonă, precum cel avut în vedere în speță, este de asemenea interzis. În plus, astfel cum susține Comisia, derogările prevăzute la articolul 6 din această decizie se aplică exclusiv transporturilor efectuate în interiorul zonei de protecție sau la ieșirea din aceasta. Prin urmare, derogările menționate nu se aplică transporturilor efectuate în afara zonei respective care au ca destinație această zonă, astfel cum se prezintă situația în cauza principală.

43 Rezultă că refuzul, prin avizul administrativ din 23 februarie 2006, al autorităților maghiare de a autoriza transportul de păsări de curte având ca destinație zona de protecție este conform cu articolul 3 alineatul (2) litera (c) din Deciziile 2006/105 și 2006/115. Alegerea formei unui aviz administrativ nu are niciun efect asupra acestei aprecieri, din moment ce deciziile în cauză nu prevăd modalități speciale pentru punerea lor în aplicare.

44 Având în vedere considerațiile de mai sus, trebuie să se răspundă la prima întrebare că Deciziile 2006/105 și 2006/115 trebuie interpretate în sensul că nu se opun, pe de o parte, unor măsuri naționale precum actele administrative din 15 februarie 2006 și din 21 februarie 2006 prin care se dispunea instituirea unei zone de protecție pe teritoriul administrativ al comunelor Csátalja și Nagybaracska și se interzicea tranzitul păsărilor de curte prin această zonă și, pe de altă parte, unui aviz administrativ precum cel din 23 februarie 2006, prin care se refuza unei întreprinderi precum reclamanta din litigiul principal acordarea autorizației de a adăposti curcani în spațiul său de creștere situat la Nagybaracska.

Cu privire la a doua și la a patra întrebare

45 Prin intermediul celei de a doua și al celei de a patra întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă Deciziile 2006/105 și 2006/115 de stabilire a unor măsuri de combatere a gripei aviare trebuie interpretate în sensul că ele conțin sau fac trimitere la dispoziții prin care se urmărește instituirea unui sistem de reparare a prejudiciilor cauzate de măsurile pe care aceste decizii le prevăd și, în cazul unui răspuns negativ, dacă faptul că legislația națională exclude beneficiul nerealizat de la repararea prejudiciilor cauzate de măsurile naționale de

protecție precum cele în discuție în litigiul principal, adoptate în conformitate cu Deciziile 2006/105 și 2006/115, aduce atingere libertății de a desfășura o activitate comercială, dreptului de proprietate și dreptului la o cale de atac efectivă, prevăzute la articolele 16, 17 și, respectiv, 47 din cartă.

46 În primul rând, trebuie să se constate, astfel cum pretind și pârâta din litigiul principal, guvernul maghiar și Comisia, că Deciziile 2006/105 și 2006/115 nu conțin nicio dispoziție prin care se urmărește instituirea unui sistem de compensare a prejudiciilor cauzate particularilor prin punerea în aplicare a măsurilor de combatere a gripei aviare prevăzute de deciziile menționate.

47 În plus, întrucât deciziile în cauză constituie acte de executare adoptate în temeiul articolului 9 alineatele (3) și (4) din Directiva 89/662/CEE a Consiliului din 11 decembrie 1989 privind controlul veterinar în cadrul schimburilor intracomunitare în vederea realizării pieței interne (JO L 395, p. 13, Ediție specială, 03/vol. 7, p. 202) și al articolului 10 alineatele (3) și (4) din Directiva 90/425/CEE a Consiliului din 26 iunie 1990 privind controalele veterinare și zootehnice aplicabile în schimburile intracomunitare cu anumite animale vii și produse în vederea realizării pieței interne (JO L 224, p. 29, Ediție specială, 03/vol. 8, p. 53), nicio competență prin care se atribuie Comisiei puterea de a stabili un sistem de compensare nu reiese nici din modul de redactare, nici din obiectivul acestor directive, care au servit drept temei pentru adoptarea Deciziilor 2006/105 și 2006/115.

48 În orice caz, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței Curții, legiuitorul Uniunii poate considera, în cadrul puterii largi de apreciere de care dispune în domeniul politicii agricole, că este indicat să fie despăgubiți, în tot sau în parte, proprietarii de exploatații în care sunt distruse și sacrificate animale. Totuși, Curtea a concluzionat că din această constatare nu se poate deduce existența în dreptul Uniunii a unui principiu general care ar impune acordarea unei compensații în orice împrejurare (a se vedea Hotărârea Booker Aquaculture și Hydro Seafood, C-20/00 și C-64/00, EU:C:2003:397, punctul 85).

49 Această jurisprudență este aplicabilă și în cauza principală, având în vedere în special faptul că măsurile naționale în discuție în litigiul principal sunt de o gravitate mai redusă decât măsurile de distrugere și de sacrificare în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Booker Aquaculture și Hydro Seafood (EU:C:2003:397).

50 Rezultă că Deciziile 2006/105 și 2006/115 de stabilire a unor măsuri de combatere a gripei aviare nici nu conțin, nici nu fac trimitere la dispoziții prin care se urmărește instituirea unui sistem de reparare a prejudiciilor cauzate de măsurile pe care le prevăd. În consecință, aceste decizii nu stabilesc o obligație de compensare în sarcina statelor membre.

51 În al doilea rând, întrucât instanța de trimitere ridică problema compatibilității sistemului de reparare a prejudiciilor cauzate prin adoptarea măsurilor în discuție în litigiul principal, astfel cum a fost instituit de legiuitorul național, cu libertatea de a desfășura o activitate comercială, cu dreptul de proprietate și cu dreptul la o cale de atac eficientă, astfel cum sunt garantate prin cartă, trebuie de la bun început subliniat că, potrivit legislației naționale în discuție în litigiul principal, un operator economic, constrâns să coopereze în cadrul unei măsuri epidemiologice, are dreptul la o despăgubire pentru prejudiciile ocazionate de această cooperare, cu excepția beneficiului nerealizat.

52 Or, este necesar să se constate că, întrucât o obligație de reparare nu se poate întemeia pe dreptul Uniunii, o măsură națională precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede plata de către statul în cauză a unei compensații corespunzătoare prejudiciului și cheltuielilor efective, excluzând beneficiul nerealizat, nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, ci depinde exclusiv de alegerea legiuitorului național.

53 În această privință, trebuie amintit că procedura de trimitere preliminară prevăzută la articolul 267 TFUE este întemeiată, potrivit unei jurisprudențe constante, pe o separație clară a funcțiilor între instanțele naționale și Curte, aceasta din urmă fiind abilitată să se pronunțe numai în legătură cu

interpretarea sau cu validitatea actelor de drept al Uniunii vizate la articolul menționat. În acest context, nu este de competența Curții să se pronunțe cu privire la interpretarea dispozițiilor din dreptul național sau să hotărască dacă interpretarea dată de instanța națională este corectă (Hotărârea Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punctul 28 și jurisprudența citată).

54 În plus, potrivit articolului 51 alineatul (1) din cartă, care reglementează domeniul de aplicare al acesteia, dispozițiile cartei se adresează statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Această dispoziție confirmă jurisprudența constantă a Curții potrivit căreia drepturile fundamentale garantate în ordinea juridică a Uniunii au vocație de a fi aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii, însă nu sunt aplicabile în afara unor asemenea situații. Atunci când o situație juridică nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, Curtea nu este competentă să o examineze, iar dispozițiile eventual invocate ale cartei nu pot constitui, prin ele însele, temeiul acestei competențe (a se vedea în acest sens Hotărârea Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punctele 17, 19 și 22, precum și Ordonanța Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio, C-258/13, EU:C:2013:810, punctele 18-20).

55 În consecință, aprecierea legalității unei legislații naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care nu prevede o reparare integrală, inclusiv beneficiul nerealizat, a prejudiciilor suferite din cauza adoptării, în conformitate cu dreptul Uniunii, a unor măsuri naționale de protecție împotriva gripei aviare, în lumina dreptului la o cale de atac efectivă și a dreptului de proprietate, precum și a libertății de a desfășura o activitate comercială, nu este de competența Curții.

56 Astfel, după cum s-a arătat la punctele 48 și 49 din prezenta hotărâre, un principiu general care ar pune în sarcina statelor membre o obligație de reparare a prejudiciilor care rezultă din asemenea măsuri nu există în dreptul Uniunii.

57 Având în vedere toate considerațiile de mai sus, trebuie să se răspundă la a doua și la a patra întrebare că, pe de o parte, Deciziile 2006/105 și 2006/115 de stabilire a unor măsuri de combatere a gripei aviare trebuie interpretate în sensul că nici nu conțin, nici nu fac trimitere la dispoziții prin care se urmărește instituirea unui sistem de reparare a prejudiciilor cauzate de măsurile pe care aceste decizii le prevăd și, pe de altă parte, aprecierea legalității unei legislații naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care nu prevede o reparare integrală, inclusiv beneficiul nerealizat, a prejudiciilor suferite din cauza adoptării, în conformitate cu dreptul Uniunii, a unor măsuri naționale de protecție împotriva gripei aviare, în lumina dreptului la o cale de atac efectivă și a dreptului de proprietate, precum și a libertății de a desfășura o activitate comercială, nu este de competența Curții.

Cu privire la a treia și la a cincea întrebare

58 Potrivit deciziei de trimitere, a treia și a cincea întrebare ar necesita un răspuns numai în cazul în care s-ar da răspunsuri afirmative la a doua și la a patra întrebare.

59 Or, având în vedere răspunsul dat la a doua și la a patra întrebare, a treia și a cincea întrebare nu necesită răspuns.

Cu privire la a șasea întrebare

60 Prin intermediul celei de a șasea întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă principiul echivalenței trebuie interpretat în sensul că, în ipoteza în care un drept la reparație pentru prejudiciile suferite de o întreprindere precum reclamanta din litigiul principal nu ar decurge din dreptul Uniunii, acest principiu ar putea fi aplicat pentru a permite punerea în aplicare a acelorași norme de procedură la examinarea, pe de o parte, a unor cereri care pot fi soluționate în temeiul dreptului Uniunii și, pe de altă parte, a unor cereri similare care pot fi soluționate în temeiul normelor dreptului maghiar.

61 În ceea ce privește principiul echivalenței, reiese din jurisprudența Curții că respectarea acestuia presupune ca norma națională în discuție să se aplice fără distincție atât acțiunilor întemeiate pe drepturi conferite justițiabililor de dreptul Uniunii, cât și celor întemeiate pe nerespectarea dreptului intern care au un obiect și o cauză asemănătoare. Este de competența instanței naționale, care cunoaște direct modalitățile procedurale aplicabile, să verifice similitudinea acțiunilor respective din punctul de vedere al obiectului, al cauzei și al elementelor lor esențiale (a se vedea Hotărârea Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, punctul 39 și jurisprudența citată).

62 Or, având în vedere răspunsul dat la a doua și la a patra întrebare, nicio dispoziție de drept al Uniunii nu impune statelor membre obligația de a institui un sistem de reparare a prejudiciilor cauzate de măsuri naționale de protecție precum cele în discuție în cauza principală. În schimb, posibilitatea de a institui un astfel de sistem depinde exclusiv de alegerea legiuitorului național.

63 Rezultă că, întrucât respectarea principiului echivalenței presupune aplicarea nediferențiată a unei norme naționale în situații care rezultă, pe de o parte, din aplicarea dreptului Uniunii și, pe de altă parte, a dreptului intern, acest principiu nu se poate aplica într-o situație care nu are legătură cu dreptul Uniunii, precum cea din litigiul principal.

64 În orice caz, din decizia de trimitere rezultă că, în ceea ce privește acțiunile în repararea prejudiciilor cauzate de măsurile naționale de protecție în discuție în litigiul principal, niciun element nu indică o aplicare diferențiată a unor norme naționale de procedură nici în privința drepturilor garantate de dreptul Uniunii, nici în privința celor prevăzute de dreptul național.

65 Având în vedere considerațiile de mai sus, principiul echivalenței nu este aplicabil într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal.

Cu privire la cheltuielile de judecată

66 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a șasea) declară:

1) **Decizia 2006/105/CE a Comisiei din 15 februarie 2006 privind anumite măsuri provizorii de protecție în legătură cu cazurile suspectate sau confirmate de gripă aviară puternic patogenă la păsările sălbatice în Ungaria și Decizia 2006/115/CE a Comisiei din 17 februarie 2006 privind anumite măsuri de protecție în legătură cu gripa aviară puternic patogenă la păsările sălbatice din Comunitate și de abrogare a Deciziilor 2006/86/CE, 2006/90/CE, 2006/91/CE, 2006/94/CE, 2006/104/CE și 2006/105/CE trebuie interpretate în sensul că nu se opun, pe de o parte, unor măsuri naționale precum actele administrative din 15 februarie 2006 și din 21 februarie 2006, prin care se dispunea instituirea unei zone de protecție pe teritoriul administrativ al comunelor Csátalja și Nagybaracska (Ungaria) și se interzicea tranzitul păsărilor de curte prin această zonă, și, pe de altă parte, unui aviz administrativ precum cel din 23 februarie 2006, prin care se refuza unei întreprinderi precum reclamanta din litigiul principal acordarea autorizației de a adăposti curcani în spațiul său de creștere situat la Nagybaracska.**

2) **Pe de o parte, Deciziile 2006/105 și 2006/115 trebuie interpretate în sensul că nici nu conțin, nici nu fac trimitere la dispoziții prin care se urmărește instituirea unui sistem de reparare a prejudiciilor cauzate de măsurile pe care aceste decizii le prevăd și, pe de altă parte, aprecierea legalității unei legislații naționale precum cea în discuție în litigiul principal,**

care nu prevede o reparare integrală, inclusiv beneficiul nerealizat, a prejudiciilor suferite din cauza adoptării, în conformitate cu dreptul Uniunii, a unor măsuri naționale de protecție împotriva gripei aviare, în lumina dreptului la o cale de atac efectivă și a dreptului de proprietate, precum și a libertății de a desfășura o activitate comercială, nu este de competența Curții.

Semnături