Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 22. maja 2014*

„Direktivi 92/40/EGS in 2005/94/ES — Odločbi 2006/105/ES in 2006/115/ES — Listina Evropske unije o temeljnih pravicah — Členi 16, 17 in 47 — Ukrepi za boj proti aviarni influenci — Odškodnina“

V zadevi C-56/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Szegedi ítélőtábla (Madžarska) z odločbo z dne 28. januarja 2013, ki je prispela na Sodišče 4. februarja 2013, v postopku

Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt

proti

Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi A. Borg Barthet, predsednik senata, E. Levits (poročevalec), sodnik, in M. Berger, sodnica,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal I. Olasz in J. Kerényi, agenta,

— za madžarsko vlado Z. Fehér in K. Szíjjártó, agenta,

— za Evropsko komisijo V. Bottka, H. Krämer in B. Burggraaf, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: madžarščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive Sveta 92/40/EGS z dne 19. maja 1992 o uvedbi ukrepov Skupnosti za nadzor aviarne influence (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 12, str. 306), Direktive Sveta 2005/94/ES z dne 20. decembra 2005 o ukrepih Skupnosti za obvladovanje aviarne influence in razveljavitvi Direktive 92/40/EGS (UL L 10, str. 16), Odločbe Komisije 2006/105/ES z dne 15. februarja 2006 o nekaterih prehodnih zaščitnih ukrepih v zvezi s sumom na visoko patogeno aviarno influenco pri prostoživečih pticah na Madžarskem (UL L 46, str. 59) in Odločbe Komisije 2006/115/ES z dne 17. februarja 2006 o nekaterih zaščitnih ukrepih v zvezi z visoko patogeno aviarno influenco pri prostoživečih pticah in o razveljavitvi odločb 2006/86/ES, 2006/90/ES, 2006/91/ES, 2006/94/ES, 2006/104/ES in 2006/105/ES (UL L 48, str. 28) ter členov 16, 17 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med živinorejskim podjetjem Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt in Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (upravna enota v okrožju Bács-Kiskun), ker je ta upravna enota tožeči stranki v glavni stvari zavrnila priznanje dela odškodnine za izgubljeni dobiček, ki je navedeni stranki nastal zaradi izvajanja javne funkcije.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Člen 1, prvi odstavek, Direktive 92/40 določa:

„Ta direktiva opredeljuje ukrepe nadzora Skupnosti, ki se izvajajo v primeru izbruha aviarne influence pri perutnini, brez poseganja v določbe Skupnosti, ki urejajo trgovanje znotraj Skupnosti.“

4 Člen 1(1) Direktive 2005/94 določa:

„Ta direktiva določa:

(a) nekatere preventivne ukrepe v zvezi s sistematičnim nadzorom in zgodnjim odkrivanjem aviarne influence ter povečanjem ravni ozaveščenosti in pripravljenosti pristojnih organov in kmečkega prebivalstva na nevarnosti te bolezni;

(b) minimalne ukrepe za obvladovanje, ki se morajo izvajati v primeru izbruha aviarne influence pri perutnini ali drugih pticah v ujetništvu ter zgodnje odkrivanje možnega širjenja virusov aviarne influence na sesalce;

(c) druge subsidiarne ukrepe za preprečitev širjenja virusov influence aviarnega izvora na druge vrste.“

5 Člen 67(1), prvi pododstavek, Direktive 2005/94 določa:

„Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najkasneje do 1. julija 2007. O besedilih teh predpisov nemudoma obvestijo Komisijo.“

6 Člen 2 Odločbe 2006/105, naslovljen „Vzpostavitev okuženih in ogroženih območij“, v odstavku 1 določa:

„Madžarska okrog območja, kjer je pri prostoživečih pticah potrjena prisotnost visoko patogene aviarne influence, ki jo povzroča virus influence A H5, in obstaja sum nanj ali je potrjen nevraminidazni tip N1, vzpostavi:

(a) okuženo območje s polmerom vsaj 3 kilometre; in

(b) ogroženo območje s polmerom vsaj 10 kilometrov, ki vključuje okuženo območje.“

7 Člen 3(2)(a) in (c) te odločbe določa:

„2. Madžarska zagotovi, da se na okuženem območju prepove:

(a) odstranitev perutnine in drugih ptic v ujetništvu z gospodarstva, na katerem se gojijo;

[…]

(c) prevoz perutnine in drugih ptic v ujetništvu prek območja, razen prevoza po glavnih cestah ali železnici in prevoza v klavnice za takojšnji zakol;

[…]“

8 Člen 6(1) navedene odločbe določa:

„Z odstopanjem od člena 3(2)(a) lahko Madžarska odobri prevoz kokoši, ki so tik pred nesenjem, in puranov za pitanje v gospodarstva, ki so pod uradnim nadzorom na okuženem ali na ogroženem območju.“

9 Člen 11 Odločbe 2006/105 določa:

„Madžarska nemudoma sprejme potrebne ukrepe za uskladitev s to odločbo in navedene ukrepe objavi. O tem nemudoma obvesti Komisijo.“

10 Člen 2 Odločbe 2006/115, naslovljen „Vzpostavitev okuženih in ogroženih območij“, v odstavku 1 določa:

„Okrog območja, kjer je pri prostoživečih pticah potrjena prisotnost visoko patogene aviarne influence, ki jo povzroča virus influence A H5, in obstaja sum ali je potrjeno, da je nevraminidaznega tip N1, prizadeta država članica vzpostavi:

(a) okuženo območje s polmerom vsaj 3 kilometre; in

(b) ogroženo območje s polmerom vsaj 10 kilometrov, ki vključuje okuženo območje.“

11 V skladu z besedilom odstavka 2 člena 3, ki se nanaša na ukrepe na navedenem okuženem območju:

„Prizadeta država članica zagotovi, da se na okuženem območju prepove:

(a) odstranjevanje perutnine in drugih ptic v ujetništvu z gospodarstva, na katerem se gojijo;

[…]

(c) prevoz perutnine in drugih ptic v ujetništvu prek območja, razen prevoza po glavnih cestah ali železnici in prevoza v klavnice za takojšnji zakol;

[…]“

12 Člen 6(1) navedene odločbe določa:

„Z odstopanjem od člena 3(2)(a) lahko prizadeta država članica dovoli prevoz jarkic, puranov za pitanje in druge perutnine ter pernate divjadi na gospodarstva, ki so pod uradnim nadzorom in so na okuženem ali ogroženem območju.“

13 Člen 11, prvi odstavek, Odločbe 2006/115 določa:

„Vse države članice nemudoma sprejmejo in objavijo ukrepe, ki so potrebni za uskladitev s to odločbo. O tem nemudoma obvestijo Komisijo.“

Madžarsko pravo

14 Zakon št. CLXXVI iz leta 2005 o zdravstvenem varstvu živali (állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény) v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari, vsebuje določbe v zvezi z epidemiološkimi ukrepi.

15 Člen 7(4) tega zakona določa:

„Da bi preprečili, ugotovili in onemogočili razširjanje bolezni živali, ki jo je treba prijaviti, ter zmanjšali in povrnili škodo, ki jo povzroči, lahko v nekaterih primerih pristojni veterinarski organi ob upoštevanju narave in razširjanja bolezni sprejmejo naslednje epidemiološke ukrepe:

[…]

(f) vzpostavitev zaščitenih območij (ogrožena območja);

[…]

(q) določitev obveznosti nekaterim gospodarskim subjektom (na primer klavnicam in obratom, ki se ukvarjajo s predelavo stranskih izdelkov živalskega izvora), da za zagotovitev učinkovite izvršitve epidemioloških ukrepov sodelujejo pri njihovem izvrševanju na način in toliko časa, kolikor je treba, da se tveganje prepreči, ter proti poznejšemu nadomestilu glede na stopnjo sodelovanja.“

16 Člen 8(1) navedenega zakona določa:

„Sočasno se lahko sprejme več epidemioloških ukrepov. Sklep, na podlagi katerega so sprejeti, je treba takoj izvršiti, morebitne pritožbe zoper ta sklep pa nimajo suspenzivnega učinka.“

17 Poleg tega člen 10 tega zakona določa:

„1. V primeru, da se sprejmejo epidemiološki ukrepi, določeni v členu 7(4), od (i) do (q), in ob upoštevanju izjem iz odstavka 4 lahko nadomestilo za škodo od države članice zahtevajo:

[…]

(c) gospodarski subjekti, navedeni v členu 7(4)(q).

[…]

3. Znesek nadomestila je enak tržni vrednosti živali, materialov, orodij ali predmetov. V primerih, določenih v členu 7(4)(p) ali (q), se izračuna glede na škodo (brez izgubljenega dobička), ki je nastala zaradi zasega ali sodelovanja. Podrobna pravila v zvezi z oceno škode in plačilom nadomestil se določijo v posebnih predpisih. Način plačila nadomestila se določi s sklepom.

[…]“

18 Člen 14 odloka št. 44 ministra za kmetijstvo in razvoj podeželja z dne 17. maja 2002 o zaščiti pred aviarno influenco in atipično kokošjo kugo, ki je veljal v času dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari, določa:

„1. Če glavni območni veterinar v podjetju ali drugem kmetijskem gospodarstvu ugotovi primer aviarne influence ali atipične kokošje kuge, veterinarski urad odredi vzpostavitev zaščitenega območja v razdalji najmanj treh kilometrov okoli prizadetega podjetja ali kmetijskega gospodarstva. Pri določitvi zaščitenih območij se upoštevajo pomembna lokalna perutninska gospodarstva, območja klavnic, naravne geografske meje in možnost nadzora.

[…]“

19 Člen 339(1) civilnega zakonika, ki je bil sprejet z zakonom št. IV iz leta 1959 (Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. Törvény), se nanaša na povračilo škode in določa:

„Kdor protipravno povzroči drugemu škodo, jo je dolžan povrniti. Odgovornosti je oproščen, če dokaže, da je ravnal tako, kot se na splošno pričakuje v takih okoliščinah.“

20 Člen 349(1) tega zakonika določa:

„Odgovornost za škodo, nastalo pri izvajanju javne funkcije, nastane le, če škode ni bilo mogoče odvrniti z rednimi pravnimi sredstvi ali če je oškodovanec, da bi preprečil nastanek škode, uporabil ustrezna redna pravna sredstva.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

21 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, podjetje, katerega dejavnost je med drugim vzreja puranov, je za obdobje od 6. februarja 2006 do 31. decembra 2006 s kmetijsko zadrugo sklenila zakupno pogodbo za določen čas za farmo puranov, ki je na obrobju občine Nagybaracska (Madžarska). Na zakupljeni farmi je nameravala vzrediti dve jati že rejenih puranov.

22 Na območju Nagybaracske, približno 50 metrov od zakupljene farme, je bil 10. februarja 2006 najden mrtev labod grbec, ki je bil okužen z virusom H5N1.

23 Komisija je v zvezi s tem in v okviru sprejemanja ukrepov za boj proti visoki patogeni aviarni influenci 15. in 17. februarja 2006 sprejela odločbi 2006/105 in 2006/115.

24 Tožena stranka iz postopka v glavni stvari je z upravnima odločbama 945-0/BACSK/2006 in 945-1/BACSK/2006, sprejetima 15. in 21. februarja 2006, v skladu z obstoječo nacionalno zakonodajo določila vzpostavitev zaščitenega območja, ki je obsegalo tudi občini Csátalja in Nagybaracska, ter sprejela druge ukrepe, kot je med drugim prepoved prevoza perutnine v tem zaščitenem območju. Zaščiteno območje je bilo razpuščeno 21. aprila 2006.

25 Tožena stranka iz postopka v glavni stvari je 23. februarja 2006 v upravnem mnenju 1011-5/BACSK/2006, zoper katero ni pritožbe, zavrnila izdajo dovoljenja za namestitev puranov na farmo v Nagybaracski, za katero je zaprosila tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, zaradi omejitev, ki veljajo za zaščiteno območje, in ker so navedena tožeča stranka in njeni partnerji lastniki več farm, v katerih bi lahko po njenem mnenju namestili purane v skladu z razpoložljivimi zmogljivostmi vsake od njih.

26 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je 16. marca 2006 pri toženi stranki iz postopka v glavni stvari vložila odškodninski zahtevek za povrnitev celotne škode, ki ji je nastala zaradi vzpostavitve zaščitenega območja in zavrnitve izdaje dovoljenja za namestitev zadevnih puranov na njem.

27 Na podlagi upravnih odločb, katerih zakonitost je preverilo sodišče, je bila tožeči stranki v glavni stvari priznana in odobrena odškodnina 3.509.879 madžarskih forintov (HUF) (približno 12.000 EUR), pri čemer je bil njen zahtevek zavrnjen v delu, v katerem se je nanašal na odškodnino za izgubljeni dobiček.

28 Tožeča stranka v glavni stvari je nato vložila tožbo proti Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, s katero je trdila, da tožena stranka iz postopka v glavni stvari ni mogla prepovedati dostave puranov na zakupljeno farmo, tako da bi ji morala navedena tožena stranka odobriti odškodnino, ki vključuje odškodnino za izgubljeni dobiček, ki ji v upravnem odškodninskem postopku ni bila odobrena.

29 Kecskeméti törvényszék (okrajno sodišče v Kecskemétu) je 13. maja 2012 zavrnilo predlog tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, ker odločbe, ki jih je tožena stranka iz postopka v glavni stvari sprejela v okviru svoje proste presoje, niso bile nezakonite in ker pogoji za odškodninsko odgovornost pri opravljanju javne funkcije nikakor niso bili izpolnjeni. Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je zoper to tožbo vložila pritožbo pri Szegedi ítélőtábla (okrožno sodišče v Szegedu).

30 V teh okoliščinah je Szegedi ítélőtábla prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je odločba, ki so jo sprejeli madžarski upravni organi v okviru začasnih zaščitnih ukrepov v zvezi z visoko patogeno aviarno influenco in s katero se je vzpostavilo zaščiteno območje, na katerem se prepove med drugim prevoz perutnine, združljiva s pravom Unije in zlasti direktivama [92/40 in 2005/94] ter Odločbo 2006/105 […]?

Ali sta odločba, ki so jo sprejeli madžarski upravni organi v okviru začasnih zaščitnih ukrepov v zvezi z visoko patogeno aviarno influenco in s katero so se delno spremenili predpisi o zaščitenem območju ter se je v okviru tega prepovedal med drugim prevoz perutnine na tem območju, in ukrep, sprejet glede tožeče stranke na podlagi mnenja pristojnih organov (neizpodbojna odločba), s katerim se je prepovedal prevoz (za namene reje) puranov na farmo, ki je na zaščitenem območju, neposredno v središču odkritih okužb, združljiva s pravom Unije in zlasti direktivama [92/40 in 2005/94 ter] Odločbo 2006/115 […]?

2. Ali je bil eden od ciljev direktiv [92/40 in 2005/94] kot virov prava Unije sprejetje ureditve Unije o povrnitvi morebitne škode, ki bi posameznikom nastala zaradi začasnih zaščitnih ukrepov v zvezi z visoko patogeno aviarno influenco v Uniji? Ali obstaja na podlagi določb prava Unije iz direktiv [92/40 in 2005/94 ter] odločb [2006/105 in 2006/115] dovolj velika pristojnost za sprejetje ureditve Unije o povrnitvi morebitne škode, ki bi posameznikom nastala zaradi začasnih zaščitnih ukrepov v zvezi z visoko patogeno aviarno influenco?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen, ali je omejitev pravice do odškodnine za škodo, ki je nastala na podlagi začasnih nacionalnih ukrepov, sprejetih pri izvajanju navedenih pravnih aktov, zakonita in združljiva s pravom Unije? Ali je mogoče nacionalni pravni predpis, ki povrnitev škode

s strani države omejuje na dejansko nastalo škodo in stroške ter izključuje možnost vložitve odškodninskega zahtevka zaradi izgubljenega dobička, šteti za nujno in sorazmerno omejitev pravice do odškodnine za škodo, ki je nastala posameznikom?

4. Če je odgovor na drugo vprašanje nikalen, ali lahko tožeča stranka odškodninski zahtevek zaradi izgubljenega dobička utemelji neposredno s kršitvijo določb Listine […] (svoboda gospodarske pobude [iz člena] 16, lastninska pravica [iz člena] 17 in pravica do učinkovitega pravnega sredstva [iz člena] 47), če ji je zaradi začasnih ukrepov, ki jih je v okviru zaščite pred visoko patogeno aviarno influenco sprejela država članica pri izvajanju prava Unije, nastala škoda, nacionalni predpisi pa omejujejo odškodnino za tako nastalo škodo in izključujejo možnost vložitve odškodninskega zahtevka zaradi izgubljenega dobička?

5. Če je mogoče pravico do povrnitve celotne škode uveljavljati na podlagi katerega koli predpisa Unije, ali je mogoče tako pravico uveljavljati izključno zoper zadevno državo ali pa jo je na podlagi široke razlage pojma države mogoče uveljavljati tudi zoper upravni organ v postopku za povrnitev škode, nastale pri izvajanju javne funkcije? Če je mogoče to pravico uveljavljati tudi zoper upravne organe, ali lahko odškodninsko pravo zadevne države članice za utemeljitev odškodninskega zahtevka določa izpolnjevanje dodatnih pogojev?

6. Če pravo Unije tožeči stranki ne omogoča, da neposredno na podlagi prava Unije zahteva povrnitev celotne škode, ki ji je nastala, ali načelo enakovrednosti postopkov zahteva, da se za obravnavanje zahtevkov, o katerih je treba odločati na podlagi prava Unije, in podobnih zahtevkov, o katerih je treba odločati na podlagi madžarskega prava, uporabljajo enaki predpisi?

7. Ali v okoliščinah, ki so podobne tem v obravnavani zadevi – ker zakonodajni in upravni ukrepi, ki jih je sprejela država članica v okviru zaščite pred visoko patogeno aviarno influenco prostoživečih ptic v Uniji, nujno vplivajo na delovanje notranjega trga – obstaja možnost, da se v sodnem postopku v zvezi z ukrepi za izvajanje prava Unije od Komisije zahteva mnenje *(amicus curiae)*, zlasti če se ugotovi, da je Komisija zoper državo članico sprožila postopek zaradi neizpolnitve obveznosti v zvezi s pravnimi vprašanji, ki so pomembna za obravnavano zadevo?

8. Če obstaja možnost, da se od Komisije zahteva, da poda mnenje kot *amicus curiae* ali samo posreduje informacije, ali mora Evropska komisija podati zahtevano mnenje kot *amicus curiae* ali zahtevano pojasnilo v zvezi z informacijami, dokumenti in izjavami, pridobljenimi v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti, ter ukrepi, ki jih je sprejela v zvezi s tem Evropska komisija, zlasti če gre za informacije, ki niso javne in so bile pridobljene v predhodnih fazah postopka zaradi neizpolnitve obveznosti pred Sodiščem? Ali se lahko take informacije uporabijo javno v individualnem sporu pred sodiščem države članice?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

31 Poudariti je treba, da je bil v okoliščinah, navedenih v predložitveni odločbi, izbruh aviarne influence iz postopka v glavni stvari ugotovljen pri prostoživeči ptici. V obravnavanem primeru gre za najdenega mrtvega laboda, ki je poginil zaradi okužbe z aviarno influenco.

32 Vendar je glede direktiv 92/40 in 2005/49 iz njunih členov 1 razvidno, da njuno področje uporabe obsega zgolj uvedbo preventivnih in preprečevalnih ukrepov v primeru suma ali dejanskega izbruha aviarne influence pri perutnini ali drugih pticah v ujetništvu v gospodarskem obratu.

33 Navedeni direktivi zato ne veljata za obravnavani primer, saj njuno področje uporabe ne zajema izbruha aviarne influence pri prostoživečih pticah, pri kateri zaradi izoliranosti zadoščajo ukrepi, ki so manj omejevalni.

34 Vprašanja predložitvenega sodišča je treba torej obravnavati ob upoštevanju teh ugotovitev.

Sedmo in osmo vprašanje

35 Predložitveno sodišče s sedmim in osmim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati najprej, sprašuje, kdaj lahko nacionalno sodišče od Komisije zahteva, da mu predloži pojasnila v okviru spora v zvezi z ukrepi za izvajanje prava Unije, natančneje, če je Komisija začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti prenosa Direktive 2005/94, in kako se lahko uporabijo prejete informacije.

36 Sodišče lahko v zvezi s tem v skladu z ustaljeno sodno prakso vsebinsko obravnavo vprašanja za predhodno odločanje, ki ga postavi nacionalno sodišče, zavrne, kadar je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, kadar gre za hipotetičen problem oziroma kadar Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja (glej sodbo PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, točka 39 in navedena sodna praksa).

37 Ker se Direktiva 2005/94 v zadevnem primeru ne uporabi, zahtevana razlaga prava Unije glede tega, ali mora Komisija predložiti pojasnila v zvezi s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, vloženo proti Madžarski v zvezi s prenosom te direktive, v obravnavanem primeru ni upoštevna za sodbo, ki jo mora izdati predložitveno sodišče.

38 Iz navedenega je razvidno, da sta sedmo in osmo vprašanje, ki ju je zastavilo predložitveno sodišče, nedopustni.

Prvo vprašanje

39 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba odločbi 2006/105 in 2006/115 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalnim ukrepom, kot sta upravna akta z dne 15. in 21. februarja 2006, ki določata vzpostavitev zaščitenega območja v občinah Csátalja in Nagybaracska in prepoved prevoza perutnine na tem območju, in upravnemu mnenju, kot je to z dne 23. februarja 2006, s katerim se podjetju, kot je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, zavrne izdaja dovoljenja za namestitev puranov na njegovo farmo v Nagybaracski.

40 Prvič, člena 2(1)(a) in 3(2)(c) Odločbe 2006/105 in identične določbe Odločbe 2006/115 zadevni državi članici nalagajo, naj okrog območja, kjer je bila pri prostoživečih pticah potrjena prisotnost visoko patogene aviarne influence, vzpostavi zaščiteno območje s polmerom vsaj 3 kilometre in prepove prevoz perutnine in drugih ptic v ujetništvu prek tega območja, razen prevoza po glavnih cestah ali železnicah in prevoza v klavnice za takojšnji zakol.

41 V obravnavanem primeru je iz besedila navedenih določb razvidno, da so nacionalni ukrepi iz postopka v glavni stvari, in sicer vzpostavitev zaščitenega območja in prepoved prevoza perutnine prek tega območja, ki so jih madžarski upravni organi sprejeli z upravnima aktoma z dne 15. in 21. februarja 2006, v skladu s tema določbama, kar ni izpodbijala nobena stranka iz postopka v glavni stvari.

42 Drugič, ker člen 3(2)(c) Odločbe 2006/105 prepoveduje prevoz perutnine prek zaščitenega območja, torej prevoz, ki ne vključuje nobenega natovarjanja ali raztovarjanja živali, je tudi prevoz perutnine na farmo, ki je na tem območju, kot je zahtevan v obravnavanem primeru, *a fortiori* prepovedan. Poleg

tega, kot je trdila Komisija, se odstopanja iz člena 6 te odločbe uporabijo izključno za prevoz znotraj zaščitenega območja ali iz tega območja. Ta odstopanja se torej ne uporabijo za prevoz zunaj tega območja, ki je usmerjen v to območje, kot velja v postopku v glavni stvari.

43 Iz tega sledi, da je to, da so madžarski organi z upravnim mnenjem z dne 23. februarja 2006 zavrnili prevoz perutnine v zaščiteno območje, skladno s členom 3(2)(c) odločb 2006/105 in 2006/115. Izbira oblike upravnega mnenja nikakor ne spremi te ugotovitve, saj navedeni odločbi ne določata podrobnih izvedbenih pravil.

44 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba odločbi 2006/105 in 2006/115 razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalnim ukrepom, kot sta upravna akta z dne 15. in 21. februarja 2006, ki določata vzpostavitev zaščitenega območja v občinah Csátalja in Nagybaracska in prepoved prevoza perutnine na tem območju, in upravnemu mnenju, kot je to z dne 23. februarja 2006, s katerim se podjetju, kot je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, zavrne vloga za namestitev puranov na njegovo farmo v Nagybaracski.

Drugo in četrto vprašanje

45 Predložitveno sodišče z drugim in četrtim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba odločbi 2006/105 in 2006/115 o vzpostavitvi ukrepov za boj proti aviarni influenci razlagati tako, da vsebujeta ali napotujeta na določbe, ki urejajo sistem povrnitve škode, nastale zaradi ukrepov, ki jih določata, in če je odgovor nikalen, ali to, da nacionalna zakonodaja iz povračila škode, nastale zaradi nacionalnih zaščitnih ukrepov, sprejetih v skladu z odločbama 2006/105 in 2006/115, kot so ti iz postopka v glavni stvari, izključi izgubljeni dobiček, posega v svobodo gospodarske pobude, lastninsko pravico in pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki so določene v členih 16, 17 in 47 Listine.

46 Prvič, ugotoviti je treba, kot trdijo tudi tožena stranka iz postopka v glavni stvari, madžarska vlada in Komisija, da odločbi 2006/105 in 2006/115 ne vsebujeta nobene določbe, ki ureja sistem povrnitve škode, ki nastane posameznikom zaradi izvajanja ukrepov boja proti aviarni influenci iz teh odločb.

47 Poleg tega, ker sta navedeni odločbi izvedbena akta, sprejeta na podlagi člena 9(3) in (4) Direktive 89/662/EGS Sveta z dne 11. decembra 1989 o veterinarskih pregledih v trgovini znotraj Skupnosti glede na vzpostavitev notranjega trga (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 9, str. 214) in člena 10(3) in (4) Direktive 90/425/EGS Sveta z dne 26. junija 1990 o veterinarskih in zootehničnih pregledih, ki se zaradi vzpostavitve notranjega trga izvajajo v trgovini znotraj Skupnosti z nekaterimi živimi živalmi in proizvodi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 10, str. 138), iz besedila ali namena teh direktiv, ki sta bili pravna podlaga za sprejetje odločb 2006/105 in 2006/115, ni razvidna nikakršna prisojnost Komisije, da določi sistem odškodnin.

48 Vsekakor je treba poudariti, da lahko v skladu s sodno prakso Sodišča zakonodajalec Unije v okviru široke diskrecijske pravice na področju kmetijske politike ugotovi, da je treba lastnikom gojilnic, v katerih so bile uničene in usmrčene živali, v celoti ali delno izplačati odškodnino. Vendar je Sodišče presodilo, da iz te ugotovitve ni mogoče sklepati, da v pravu Unije obstaja splošno načelo, ki v vsakršnih okoliščinah nalaga plačilo odškodnine (glej sodbo v združenih zadevah Booker Aquaculture in Hydro Seafood, C-20/00 in C-64/00, EU:C:2003:397, točka 85).

49 Ta sodna praksa se uporabi tudi v obravnavanem primeru, zlasti glede na to, da so nacionalni ukrepi iz postopka v glavni stvari blažji od ukrepov uničenja in zakola iz zadeve, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Booker Aquaculture in Hydro Seafood (EU:C:2003:397).

50 Iz tega izhaja, da odločbi 2006/105 in 2006/115 o vzpostavitvi ukrepov za boj proti aviarni influenci ne vsebujeta niti ne napotujeta na določbe, ki urejajo sistem povrnitve škode, nastale zaradi ukrepov, ki jih določata. Ti odločbi torej ne določata obveznosti, da države članice povrnejo škodo.

51 Drugič, glede vprašanja, s katerim se predložitveno sodišče sprašuje o skladnosti sistema povračila škode, nastale zaradi ukrepov iz postopka v glavni stvari, kot jih je določil nacionalni zakonodajalec, s svobodo gospodarske pobude, lastninsko pravico in pravico do učinkovitega pravnega sredstva, kot so določene v Listini, je treba najprej poudariti, da ima v skladu z nacionalno zakonodajo iz postopka v glavni stvari gospodarski subjekt, ki mora sodelovati pri epidemioloških ukrepih, pravico do povračila škode, ki mu je pri tem nastala, pri čemer je izgubljeni dobiček izključen.

52 Ugotoviti je treba, da ker obveznost povračila ne temelji na pravu Unije, nacionalni ukrep, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki določa, da zadevna država članica plača odškodnino, ki ustreza škodi in dejanskim stroškom, pri čemer je izgubljeni dobiček izključen, ne spada na področje uporabe prava Unije, ampak je izključno odvisen od izbire nacionalnega zakonodajalca.

53 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso postopek predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU temelji na jasni delitvi funkcij med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, ki je pristojno le za odločanje o razlagi ali veljavnosti aktov Unije, na katere se nanaša ta člen. V tem okviru ni dolžnost Sodišča, da presoja o razlagi določb nacionalnega prava, niti da razsoja o tem, ali je razlaga nacionalnega sodišča pravilna (sodba Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, točka 28 in navedena sodna praksa).

54 Poleg tega, v skladu s členom 51(1) Listine, ki določa njeno področje uporabe, se določbe te listine uporabijo za države članice le, ko izvajajo pravo Unije. Ta določba potrjuje ustaljeno sodno prakso Sodišča, v skladu s katero se temeljne pravice, zagotovljene s pravnim redom Unije, uporabijo v vseh okoliščinah, ki jih ureja pravo Unije, ni pa jih mogoče uporabiti zunaj takih okoliščin. Če pravni položaj ne spada na področje uporabe prava Unije, Sodišče ni pristojno za odločanje o njem, pri čemer morda zatrjevane določbe Listine same po sebi ne morejo biti podlaga za to pristojnost (glej v tem smislu sodbo Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točke 17, 19 in 22, in sklep Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio, C-258/13, EU:C:2013:810, točke od 18 do 20).

55 Sodišče zato ni pristojno za presojo zakonitosti nacionalne zakonodaje, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki ne določa celotnega povračila – vključno z izgubljenim dobičkom – škode, nastale zaradi sprejetja nacionalnih zaščitnih ukrepov proti aviarni influenci v skladu s pravom Unije, z vidika pravice do učinkovitega pravnega sredstva, lastninske pravice in svobode gospodarske pobude.

56 Kot je poudarjeno v točkah 48 in 49 te sodbe, v pravu Unije namreč ni splošnega načela, ki bi državam članicam nalagalo obveznost povračila škode, nastale zaradi takih ukrepov.

57 Glede na navedeno je treba na drugo in četrto vprašanje odgovoriti, da je treba odločbi 2006/105 in 2006/115 o vzpostavitvi ukrepov za boj proti aviarni influenci razlagati tako, da ne vsebujeta niti ne napotujeta na določbe, ki urejajo sistem povrnitve škode, nastale zaradi ukrepov, ki jih določata, in da Sodišče ni pristojno za presojo zakonitosti nacionalne zakonodaje, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki ne določa celotnega povračila škode – vključno z izgubljenim dobičkom – nastale zaradi sprejetja nacionalnih zaščitnih ukrepov proti aviarni influenci v skladu s pravom Unije, z vidika pravice do učinkovitega pravnega sredstva, lastninske pravice in svobode gospodarske pobude.

Tretje in peto vprašanje

58 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je odgovor na tretje in peto vprašanje potreben, če se na drugo in četrto vprašanje odgovori pritrdilno.

59 Glede na odgovor na drugo in četrto vprašanje torej ni treba odgovoriti na tretje in peto vprašanje.

Šesto vprašanje

60 Predložitveno sodišče s šestim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba načelo enakovrednosti razlagati tako, da je, če pravica do povračila škode, ki nastane podjetju, kot je tožena stranka iz postopka v glavni stvari, ne izhaja iz prava Unije, mogoče to načelo uporabiti, da se omogoči uporaba istih postopkovnih pravil za obravnavanje zahtevkov, o katerih je treba odločati na podlagi prava Unije, in podobnih zahtevkov, o katerih je treba odločati na podlagi madžarskega prava.

61 Glede načela enakovrednosti iz sodne prakse Sodišča izhaja, da spoštovanje tega načela pomeni, da zadevno nacionalno pravilo velja brez razlikovanja pravnih sredstev, ki temeljijo na pravicah, ki jih imajo upravičenci na podlagi prava Unije, od pravnih sredstev, ki temeljijo na kršitvi nacionalnega prava, če imajo podoben predmet in podlago. Nacionalno sodišče, ki neposredno pozna postopkovna pravila, ki se uporabljajo, mora presoditi, ali sta si zadevni pravni sredstvi podobni glede na predmet, podlago in bistvene elemente (glej sodbo Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, točka 39 in navedena sodna praksa).

62 Vendar glede na odgovor na drugo in četrto vprašanje nobena določba prava Unije državi članici ne nalaga obveznosti, naj določi sistem povračila škode, ki nastane z nacionalnimi zaščitnimi ukrepi, kot so ti iz postopka v glavni stvari. Možnost določitve takega sistema je torej odvisna izključno od izbire nacionalnega zakonodajalca.

63 Iz tega sledi, da ker spoštovanje načela enakovrednosti predpostavlja enako uporabo nacionalnega pravila v položaju, v katerem se uporabi pravo Unije, in v položaju, v katerem se uporabi notranje pravo, tega načela ni mogoče uporabiti v položaju – kot je ta iz postopka v glavni stvari – v katerem se pravo Unije ne uporabi.

64 Iz predložitvene odločbe pa vsekakor izhaja, da glede zahtevka za povračilo škode, nastale zaradi nacionalnih zaščitnih ukrepov iz postopka v glavni stvari, noben element ne kaže na to, da se nacionalna postopkovna pravila uporabijo drugače za pravice, ki jih zagotavlja pravo Unije, ali pravice, ki jih določa nacionalno pravo.

65 Glede na navedeno se načelo enakovrednosti v položaju, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ne uporabi.

Stroški

66 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

1. **Odločbo Komisije 2006/105/ES z dne 15. februarja 2006 o nekaterih prehodnih zaščitnih ukrepih v zvezi s sumom na visoko patogeno aviarno influenco pri prostoživečih pticah na Madžarskem in Odločbo Komisije 2006/115/ES z dne 17. februarja 2006 o nekaterih zaščitnih ukrepih v zvezi z visoko patogeno aviarno influenco pri prostoživečih pticah in o razveljavitvi odločb 2006/86/ES, 2006/90/ES, 2006/91/ES, 2006/94/ES, 2006/104/ES in 2006/105/ES je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalnim ukrepom, kot sta upravna akta z dne 15. in 21. februarja 2006, ki določata vzpostavitev zaščitenega območja v občinah Csátalja in Nagybaracska (Madžarska) in prepoved prevoza perutnine v tem**

območju, in upravnemu mnenju, kot je to z dne 23. februarja 2006, s katerim se podjetju, kot je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, zavrne vloga za namestitev puranov na njegovo farmo v Nagybaracski.

2. **Odločbi 2006/105 in 2006/115 je treba razlagati tako, da ne vsebujeta niti ne napotujeta na določbe, ki urejajo sistem povrnitve škode, nastale zaradi ukrepov, ki jih določata, in da Sodišče ni pristojno za presojo zakonitosti nacionalne zakonodaje, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki ne določa celotnega povračila škode – vključno z izgubljenim dobičkom – nastale zaradi sprejetja nacionalnih zaščitnih ukrepov proti aviarni influenci v skladu s pravom Unije, z vidika pravice do učinkovitega pravnega sredstva, lastninske pravice in svobode gospodarske pobude.**

Podpisi