Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 22 maj 2014*

”Direktiv 92/40/EEG och 2005/94/EG — Beslut 2006/105/EG och 2006/115/EG — Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Artiklarna 16, 17 och 47 — Åtgärder för bekämpning av aviär influensa — Skadeersättning”

I mål C-56/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Szegedi ítélőtábla (Ungern), genom beslut av den 28 januari 2013, som inkom till domstolen den 4 februari 2013, i målet

Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt

mot

Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Borg Barthet samt domarna E. Levits (referent), och M. Berger,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, genom I. Olasz och J. Kerényi, båda i egenskap av ombud,

— Ungerns regering, genom Z. Fehér och K. Szíjjártó, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom V. Bottka, H. Krämer och B. Burggraaf, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: ungerska.

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av rådets direktiv 92/40/EEG av den 19 maj 1992 om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av aviär influensa (EGT L 167, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 42, s. 148), rådets direktiv 2005/94/EG av den 20 december 2005 om gemenskapsåtgärder för bekämpning av aviär influensa och om upphävande av direktiv 92/40/EEG (EUT L 10, s. 16), kommissionens beslut 2006/105/EG av den 15 februari 2006 om vissa tillfälliga skyddsåtgärder i samband med misstänkta fall av högpatogen aviär influensa hos vilda fåglar i Ungern (EUT L 46, s. 59), kommissionens beslut 2006/115/EG av den 17 februari 2006 om vissa skyddsåtgärder i samband med högpatogen aviär influensa hos vilda fåglar i gemenskapen och om upphävande av besluten 2006/86/EG, 2006/90/EG, 2006/91/EG, 2006/94/EG, 2006/104/EG och 2006/105/EG (EUT L 48, s. 28) samt artiklarna 16, 17 och 47 i europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt, ett jordbruksföretag för djuruppfödning och Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (regeringens ombud i provinsen Bács-Kiskun). Målet rör Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatals vägran att kompensera klaganden i det nationella målet för utebliven vinst inom ramen för ersättning för skada som vållats i samband med myndighetsutövning.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Artikel 1 första stycket i direktiv 92/40 föreskriver följande:

”Detta direktiv anger de gemenskapsåtgärder för bekämpning som skall vidtas vid ett utbrott av aviär influensa bland fjäderfä utan att det påverkar tillämpningen av de gemenskapsbestämmelser som reglerar handeln inom gemenskapen.”

4 Artikel 1.1 i direktiv 2005/94 föreskriver följande:

”I detta direktiv anges

a) vissa förebyggande åtgärder för övervakning och tidig upptäckt av aviär influensa som syftar till att göra de behöriga myndigheterna och jordbruksbranschen mer medvetna om och förberedda på riskerna för sjukdomen,

b) de minimiåtgärder för bekämpning som skall vidtas vid ett utbrott av aviär influensa bland fjäderfä eller andra fåglar i fångenskap och åtgärder för tidig upptäckt av risk för spridning av aviära influensavirus till däggdjur,

c) andra former av åtgärder för att undvika spridning av influensavirus från fåglar till andra arter.”

5 Artikel 67.1 första stycket i direktiv 2005/94 föreskriver följande:

”Medlemsstaterna skall senast den 1 juli 2007 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De skall genast underrätta kommissionen om detta.”

6 Artikel 2 i beslut 2006/105, med rubriken ”Upprättande av skydds- och övervakningsområden”, förskriver i sin första punkt:

”Ungern skall runt det område där högpatogen aviär influensa orsakad av influensavirus A av subtyp H5 har bekräftats hos vilda fåglar och neuraminidastyp N1 antingen misstänks eller har bekräftats upprätta

a) ett skyddsområde med en radie på minst 3 km, och

b) ett övervakningsområde med en radie på minst 10 km innefattande skyddsområdet.”

7 I artikel 3.2 a och c i beslutet föreskrivs följande:

”Ungern skall se till att följande förbjuds i skyddsområdet:

a) Avlägsnande av fjäderfän eller andra fåglar i fångenskap från den anläggning där de hålls.

...

c) Transport av fjäderfä och andra fåglar i fångenskap genom området, utom transitering på huvudleder eller järnväg samt transport till ett slakteri för direkt slakt.

...”

8 I artikel 6.1 i beslutet föreskrivs följande:

”Genom undantag från artikel 3.2 a får Ungern tillåta transport av värpfärdiga unghöns och slaktkalkoner till anläggningar under officiell översyn i antingen skydds- eller övervakningsområdet.”

9 I artikel 11 i beslut 2006/105 föreskrivs följande:

”Ungern skall genast vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta beslut och offentliggöra dessa åtgärder. Ungern skall genast underrätta kommissionen om detta.”

10 Artikel 2 i beslut 2006/115, med rubriken ”Upprättande av skydds- och övervakningsområden”, förskriver följande i punkt 1:

”Den berörda medlemsstaten skall runt det område där högpatogen aviär influensa orsakad av influensavirus A av subtyp H5 har bekräftats hos vilda fåglar och neuraminidastyp N1 antingen misstänks eller har bekräftats upprätta

a) ett skyddsområde med en radie på minst 3 km och

b) ett övervakningsområde med en radie på minst 10 km innefattande skyddsområdet.”

11 Av ordalydelsen i artikel 3.2 i detta beslut avseende åtgärder för nämnda skyddsområden följer att:

”Den berörda medlemsstaten skall se till att följande förbjuds i övervakningsområdet:

a) Avlägsnande av fjäderfän eller andra fåglar i fångenskap från den anläggning där de hålls.

...

c) Transport av fjäderfä och andra fåglar i fångenskap genom området, utom transitering på huvudleder eller järnväg samt transport till ett slakteri för direkt slakt.

...”

12 Artikel 6.1 i beslutet har följande lydelse:

”Genom undantag från artikel 3.2 a får den berörda medlemsstaten tillåta transport av värpfärdiga unghöns, slaktkalkoner och annat fjäderfä och fågelvilt i hägn till anläggningar under officiell översyn i antingen skydds- eller övervakningsområdet.”

13 I artikel 11 första stycket i beslut 2006/115 föreskrivs följande:

”Alla medlemsstater skall genast anta och offentliggöra de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta beslut. De ska genast underrätta kommissionen om detta.”

Ungersk rätt

14 Lag CLXXVI av år 2005 om djurhälsa (állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény), i den version som var i kraft vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, innehåller bestämmelser om epidemiologiska åtgärder.

15 7 § fjärde stycket i lagen har följande lydelse:

”För att förebygga, fastslå och förhindra spridning av djursjukdomar för vilka anmälningsplikt råder och för att begränsa och ersätta skador, får de myndigheter som är behöriga inom djurhälsoområdet, med hänsyn till sjukdomens art och spridning, vidta följande epidemiologiska åtgärder i de fall som anges i speciallagstiftningen:

...

f) inrättande av skyddsområden (övervakningsområden),

...

q) införande av skyldighet för vissa företag (till exempel slakterier och fabriker som bearbetar animaliska biprodukter) att samverka för att säkerställa att de epidemiologiska åtgärderna genomförs på ett effektivt sätt, i den omfattning och under den tid som krävs för att undanröja risken och mot en ersättning i efterhand som fastställs i proportion till varje aktörs samverkan.”

16 I 8 § första stycket i samma lag föreskrivs följande:

”Flera olika epidemiologiska åtgärder får också vidtas samtidigt. Beslutet att vidta dessa åtgärder ska verkställas omgående, oaktat eventuella överklaganden.”

17 I 10 § i samma lag anges dessutom följande:

”1. Om de epidemiologiska åtgärder som avses i 7 § fjärde stycket i till 7 § fjärde stycket q vidtas, ska med förbehåll för de undantag som föreskrivs i 7 § fjärde stycket, följande ha rätt till skadeersättning från staten:

...

c) de företag som anges i 7 § fjärde stycket q.

...

3. Ersättningens storlek ska motsvara det kommersiella värdet av djur, material, redskap eller föremål. Vid tillämpning av 7 § fjärde stycket p och 7 § fjärde stycket q ska den beräknas med hänsyn till den skada (med undantag för utebliven vinst) som uppkommit till följd av nyttjandet av egendomen eller till följd av samverkan. Värderingen av skadan och utbetalningen av ersättningen ska regleras närmare i särskilda bestämmelser. Hur ersättningen ska utbetalas ska anges i de beslut som förordnar om åtgärderna.

...”

18 I artikel 14 i beslut nr 44 från ministeriet för landsbygdsutveckling av den 17 maj 2002 om skydd mot aviär influensa och Newcastlesjuka, i den lydelse som var i kraft vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet föreskrivs följande:

”1. Om distriktets chefsveterinär konstaterar fall av aviär influensa eller Newcastlesjuka vid en anläggning eller annan produktionsenhet, ska djurhälsomyndigheten besluta om upprättande av ett geografiskt skyddsområde i form av en cirkel med en radie av minst tre kilometer runt den berörda anläggningen eller produktionsenheten. När skyddsområdet fastställs ska hänsyn tas till lokala anläggningar med fjäderfä, slakteriernas läge, den naturliga geografiska avgränsningen samt möjligheterna till övervakning.

...”

19 Artikel 339.1 i civillagen, inrättad genom lag nr IV från 1959 (Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. Törvény) rörande ersättning för skada föreskriver följande:

”Var och en som på ett rättsstridigt sätt vållar annan skada ska ersätta denna. Den som vållat skadan ska vara undantagen från ansvar om det kan styrkas att han eller hon handlat på ett sätt som allmänt kan förväntas under liknande omständigheter.”

20 I artikel 349.1 i denna lag föreskrivs följande:

”Ansvar för skada som vållats i samband med offentlig myndighetsutövning ska endast föreligga om skadan inte hade kunnat undvikas med normala legala medel eller om den skadelidande utnyttjat möjligheterna att använda sig av sådana normala legala medel som var lämpliga för att undvika skadan.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

21 Klaganden i det nationella målet, ett jordbruksföretag för djuruppfödning, däribland av slaktkalkoner, ingick ett tidsbegränsat avtal, avseende perioden den 6 februari till den 31 december 2006, med ett jordbrukskooperativ om att arrendera en kalkonfarm som var belägen i utkanten av Nagybaracska (Ungern). Klagandens avsikt var att vid denna anläggning genomföra två omgångar av gödning av redan uppfödda kalkoner.

22 Den 10 februari 2006 påträffades, cirka 50 meter från den arrenderade anläggningen i området Nagybaracska, en knölsvan som dött efter att ha smittats med viruset H5N1.

23 Kommissionen antog den 15 och den 17 februari besluten 2006/105 respektive 2006/115, i syfte att vidta åtgärder för bekämpning av högpatogen aviär influensa.

24 Genom förvaltningsbesluten nr 945-0/BACSK/2006 och 945-1/BACSK/2006 av den 15 respektive den 21 februari 2006, och i enlighet med de nationella bestämmelserna, förordnande motparten i det nationella målet om inrättandet av ett skyddsområde som omfattade kommunerna Csátalja och Nagybaracska och beslutade om andra åtgärder som bland annat innebar förbud mot transport av fjäderfän inom detta skyddsområde. Den 21 april 2006 upphävdes det sistnämnda beslutet.

25 Genom administrativt utlåtande 1011-5/BACSK/2006 av den 23 februari 2006, som inte kan överklagas, avslog motparten i det nationella målet klagandens i det nationella målet ansökan om tillstånd att hysa kalkoner i anläggningen för uppfödning i Nagybaracska, mot bakgrund av de bestämmelser som hade utfärdats rörande skyddsområdet. Motparten beaktade också den omständigheten att klaganden och dess delägare, enligt motpartens förmenande, hade andra uppfödningsanläggningar där de kunde härbärgera kalkonerna efter respektive delägares kapacitet.

26 Den 16 mars 2006 vände sig klaganden i det nationella målet till motparten i detsamma och framställde ett krav på ersättning för hela den skada som klaganden hade vållats till följd av inrättandet av skyddsområdet och avslaget på ansökan om tillstånd att hysa kalkonerna ifråga i skyddsområdet.

27 Till följd av förvaltningsbesluten, som blev föremål för domstolsprövning, slogs det fast att klaganden i det nationella målet hade rätt att erhålla sammanlagt 3 509 879 HUF (ungefär 12 000 euro) i skadeersättning. Klagandens ersättningskrav avseende beloppen för utebliven vinst avslogs.

28 Mot denna bakgrund väckte klaganden i det nationella målet talan mot Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal. Klaganden gjorde gällande att motparten i det nationella målet inte hade rätt att förbjuda leverans av kalkonerna till den arrenderade anläggningen, och att den senare därför var skyldig att bevilja klaganden ersättning, inbegripet utebliven vinst, vilket klaganden inte hade fått gottgörelse för inom ramen för det förvaltningsrättsliga förfarandet för ersättning.

29 Den 13 maj 2012 avslog Kecskeméti törvényszék (provinsdomstolen i Kecskemét) klagandens talan. Kecskeméti Törvényszék slog fast att de beslut som motparten hade fattat inom ramen för dennes utrymme för skönsmässig bedömning inte var rättsstridiga. Kecskeméti Törvényszék fann under alla omständigheter att rekvisiten för skadeståndsansvar inom ramen för utövande av offentlig förvaltning inte var uppfyllda. Klaganden i det nationella målet överklagade denna dom till Szegedi ítélőtábla (regionaldomstolen i Szeged).

30 Mot denna bakgrund beslutade Szegedi ítélőtábla att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Var det beslut som de ungerska förvaltningsmyndigheterna fattade inom ramen för de tillfälliga skyddsåtgärderna mot högpatogen aviär influensa, genom vilket det upprättades ett skyddsområde inom vilket det bland annat var förbjudet att transportera fjäderfä, förenligt med unionsrätten, närmare bestämt med rådets direktiv [92/40 och 2005/94 samt] beslut 2006/105 ... ?

Var det beslut som de ungerska förvaltningsmyndigheterna fattade inom ramen för de tillfälliga skyddsåtgärderna mot högpatogen aviär influensa, genom vilket bestämmelserna om skyddsområdet delvis ändrades och det bland annat infördes ett förbud mot att transitera fjäderfä genom detta område, samt den åtgärd som vidtogs mot klaganden genom ett utlåtande från den behöriga myndigheten (ett beslut som inte kunde överklagas) och som innebar att denne nekades att transportera kalkoner till (eller hysa kalkoner i) en anläggning belägen inom skyddsområdet, nära själva centrum för den konstaterade smittan, förenliga med unionsrätten, närmare bestämt med direktiven [92/40 och 2005/94 och] beslut 2006/115 ... ?

2. Var ett av syftena med direktiven [92/40 och 2005/94], vilka utgör en del av unionsrättens källor, att anta unionsrättsliga bestämmelser som syftar till att gottgöra enskilda för eventuella skador som de vållats till följd av de tillfälliga åtgärder som vidtogs för att skapa skydd mot högpatogen aviär influensa? Ger de unionsrättsliga bestämmelserna i direktiven [92/40 och 2005/94 och i] beslut [2006/105 och 2006/115] erforderlig behörighet för att anta unionsrättsliga bestämmelser som syftar till att gottgöra enskilda för eventuella skador som de vållats till följd av de tillfälliga åtgärder som vidtagits för att skapa skydd mot högpatogen aviär influensa?

3. För det fall att fråga två besvaras jakande, är begränsningen av rätten till ersättning för den skada som uppkommit till följd av tillfälliga nationella åtgärder som har vidtagits för att följa de ovannämnda rättskällorna lagenlig och förenlig med unionsrätten? Kan en nationell bestämmelse som begränsar ersättningen från staten till att avse sådana skador och kostnader som faktiskt har uppkommit, och utesluter möjligheten till ersättning för utebliven vinst, anses utgöra en nödvändig och proportionerlig begränsning av rätten till ersättning för skador som enskilda har vållats?

4. För det fall fråga två besvaras nekande, får klaganden grunda sin rätt till ersättning för utebliven vinst direkt på åsidosättandet av bestämmelserna i ... stadga[n] ... (artikel 16 om näringsfrihet, artikel 17 om rätt till egendom och artikel 47 om rätt till ett effektivt rättsmedel), om de tillfälliga åtgärder som medlemsstaten har vidtagit för att följa unionsrätten och skapa skydd mot högpatogen aviär influensa har vållat klaganden skada men den nationella lagstiftningen begränsar möjligheterna för klaganden att kräva sådan ersättning för uppkommen skada och utesluter möjligheten att kräva ersättning för utebliven vinst?

5. Om rätten till ersättning för hela skadan får göras gällande på någon unionsrättslig grund, får den rätten då endast göras gällande mot staten eller får den även göras gällande mot en offentlig myndighet i ett förfarande som syftar till att erhålla ersättning för skada som uppkommit i samband med offentlig myndighetsutövning, genom att en vidare tolkning görs av begreppet stat? Om denna rätt även får göras gällande mot en offentlig myndighet, får det beträffande yrkanden om ersättning enligt nationell rätt krävas att det styrks att ytterligare villkor är uppfyllda för att rätt till ersättning ska föreligga?

6. Om unionsrätten inte ger klaganden möjlighet att erhålla full ersättning för den skada han vållats direkt på grundval av unionsrätten, innebär kravet på processuell likvärdighet att samma bestämmelser ska tillämpas på yrkanden som ska prövas på grundval av unionsrätten som på liknande yrkanden som ska prövas på grundval av ungersk rätt?

7. Är det under faktiska omständigheter som liknar dem i förevarande mål – mot bakgrund av att de lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder som medlemsstaterna vidtagit inom ramen för skyddet mot högpatogen aviär influensa hos vilda fåglar i unionen som oundvikligen påverkar den inre marknadens funktion – möjligt att i ett domstolsförfarande rörande åtgärder för genomförande av unionsrätten vända sig till Europeiska kommissionen och begära att denna avger ett utlåtande i egenskap av sakkunnig, i synnerhet om det är känt att Europeiska kommissionen har inlett ett förfarande om fördragsbrott mot medlemsstaten som rör rättsliga frågor som är relevanta för det aktuella fallet?

8. Om möjligheten finns att vända sig till Europeiska kommissionen för att begära att den avger ett utlåtande i egenskap av sakkunnig eller för att begära upplysningar, är Europeiska kommissionen då skyldig att tillhandahålla ett sakkunnigutlåtande eller upplysningar om de uppgifter, handlingar och skriftliga utlåtanden som den erhållit under förfarandet om fördragsbrott och om den praxis som Europeiska kommissionen tillämpar inom detta område, i synnerhet om det rör sig om uppgifter som inte är offentliga och som erhållits under faser som föregick förfarandet om fördragsbrott vid domstolen? Får sådana uppgifter användas offentligt i ett konkret mål som har anhängiggjorts vid en domstol i en medlemsstat?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

31 Domstolen påpekar att enligt de specifika omständigheter som redovisas i beslutet om hänskjutande, så upptäcktes härden med aviär influensa i det nationella målet hos en vild fågel. I föreliggande fall rörde det sig om en knölsvan som dött i sviterna av en infektion i form av aviär influensa.

32 Vad gäller direktiven 92/40 och 2005/94, framgår det av artikel 1 i dessa att deras tillämpningsområde endast omfattar inrättandet av förebyggande åtgärder och åtgärder för bekämpning vid misstanke eller vid ett utbrott av en aviär influensahärd hos fjäderfän eller andra fåglar i fångenskap vid en anläggning.

33 Följaktligen är nämnda direktiv inte tillämpliga i målet, eftersom deras tillämpningsområde inte omfattar fallet att en aviär influensahärd konstateras hos en vild fågel. Det förhållandet att det rör sig om ett enstaka fall påkallar mindre restriktiva åtgärder.

34 Frågorna som har ställts av den hänskjutande domstolen ska således prövas mot bakgrund av dessa omständigheter.

Prövning av den sjunde och den åttonde frågan

35 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjunde och den åttonde frågan för att få klarhet i under vilka omständigheter den nationella domstolen har möjlighet att begära att kommissionen ska lämna klargöranden i ett mål som gäller åtgärder som har till syfte att genomföra unionsrätten, särskilt när en process om fördragsbrott avseende genomförandet av direktiv 2005/94 har inletts av kommissionen, och på vilket sätt den tillgängliga informationen kan användas.

36 Enligt fast rättspraxis kan domstolen underlåta att besvara en tolkningsfråga som en nationell domstol har ställt då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i målet vid den nationella domstolen eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (se dom PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

37 Eftersom direktiv 2005/94 inte är tillämpligt i målet, saknar begäran om tolkning av unionsrätten, i syfte att klargöra huruvida kommissionen skulle ha lämnat ett klargörande avseende en talan om fördragsbrott som initierats mot Ungern angående genomförandet av nämnda direktiv, relevans för det beslut som den hänskjutande domstolen har att ta ställning till.

38 Det framgår härav att den sjunde och åttonde fråga som ställts av den hänskjutande domstolen inte kan tas upp till sakprövning.

Prövning av den första frågan

39 Genom den första frågan önskar den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida besluten 2006/105 och 2006/115 ska tolkas så, att de utgör hinder för dels sådana nationella åtgärder som förvaltningsbesluten av den 15 och 21 februari 2006, om förordnande om inrättandet av ett skyddsområde inom kommunerna Csátalja och Nagybaracska och om förbud mot transport av fjäderfän inom detta område, dels ett sådant administrativt utlåtande som det av den 23 februari 2006, i vilket ett sådant företag som klaganden i det nationella målet nekas tillstånd att hysa kalkoner i sin anläggning för uppfödning i Nagybaracska.

40 Domstolen konstaterar för det första att artiklarna 2.1 a och 3.2 c i beslut 2006/105 och de identiska bestämmelserna i beslut 2006/115 dels förpliktar den berörda medlemsstaten att runt det område där högpatogen aviär influensa har bekräftats hos vilda fåglar upprätta ett skyddsområde med en radie på minst 3 km, dels förbjuder transport av fjäderfä och andra fåglar i fångenskap genom området, utom transitering på huvudleder eller järnväg samt transport till ett slakteri för direkt slakt.

41 Det framgår av ordalydelsen i nämnda bestämmelser att de nationella åtgärder som är aktuella i det nationella målet, nämligen inrättandet av ett skyddsområde och förbud av transport av fjäderfä inom detta område, antagna i form av administrativa beslut av de ungerska myndigheterna den 17 respektive den 21 februari 2006, överensstämmer med dessa bestämmelser, vilket inte heller någon av parterna i det nationella målet har ifrågasatt.

42 För det andra, i den mån artikel 3.2 c i beslut 2006/105 förbjuder transport av fjäderfä inom skyddsområdet, nämligen en transport som inte innefattar någon form av lastning eller avlämning av djur, så framgår det ännu tydligare, att även transport av fjäderfän till en anläggning för uppfödning inom detta område, så som är fallet i det aktuella målet, är förbjudet. Dessutom, så som kommissionen påpekar, är de undantag som föreskrivs i artikel 6 i detta beslut endast tillämpliga på transporter som sker inom skyddsområdet eller med utgångpunkt från detta. Undantagen är således inte tillämpliga på transporter som sker utanför detta område med detta som slutmål, vilket är fallet i det nationella målet.

43 Det följer härav att förbudet, i det administrativa yttrandet av den 23 februari 2006, från de ungerska myndigheterna att bevilja transport av fjäderfän till skyddsområdet är förenligt med artikel 3.2 c i besluten 2006/105 och 2006/115. Eftersom besluten inte förskriver några särskilda former för deras genomförande har valet av formen för ett administrativt utlåtande inte någon betydelse för denna bedömning.

44 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande. Besluten 2006/105 och 2006/115 ska tolkas så, att de varken utgör hinder för sådana nationella åtgärder som de administrativa besluten av den 15 och den 21 februari 2006 som förordnar om inrättandet av ett skyddsområde inom kommunerna Csátalja och Nagybaracska och förbjuder transport av fjäderfä inom detta område, eller ett sådant administrativt yttrande som det av den 23 februari 2006, som innebär att ett sådant företag som klaganden i det nationella målet förbjuds att hysa kalkoner i sin anläggning för uppfödning i Nagybaracska.

Prövning av den andra och den fjärde frågan

45 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den fjärde frågan, som det är lämpligt att pröva tillsammans, för att i huvudsak få klarhet i huruvida besluten 2006/105 och 2006/115 om inrättande av åtgärder för bekämpning av aviär influensa ska tolkas så, att de innehåller eller hänvisar till bestämmelser som syftar till att inrätta regler för att ersätta skador som vållats till följd av de åtgärder som de föreskriver. För det fallet att svaret är nekande önskas få klarhet i huruvida den omständigheten att den nationella lagstiftningen utesluter rätt till ersättning för utebliven vinst från ersättningen för de skador som åsamkats på grund av sådana nationella skyddsåtgärder som de i det nationella målet – vilka vidtagits i överrensstämmelse med besluten 2006/105 och 2006/115 –, kränker näringsfriheten, rätten till egendom och rätten till ett effektivt rättsmedel, vilka återfinns i artiklarna 16, 17 respektive 47 i stadgan.

46 Domstolen konstaterar för det första, såsom även motparten i det nationella målet, den ungerska regeringen och kommissionen har påpekat, att besluten 2006/105 och 2006/115 inte innehåller någon bestämmelse som syftar till att inrätta ett regelverk för ersättning för skador som drabbat enskilda på grund av genomförandet av sådana åtgärder för bekämpning av aviär fågelinfluensa som föreskrivs i dessa beslut.

47 I den mån som nämnda beslut utgör genomförandeakter, som antagits i enlighet med artikel 9.3 och 9.4 i rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden (EGT L 395, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 216) och artikel 10.3 och 10.4 i rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden (EGT L 224, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146), framgår det heller varken av ordalydelsen i eller syftena med direktiven, vilka utgjort grund för antagandet av besluten 2006/105 och 2006/115, att kommissionen är behörig att inrätta ett regelverk för ersättning.

48 Domstolen erinrar om att det under alla omständigheter framgår av domstolens praxis att unionslagstiftaren visserligen, inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning på jordbruksområdet, kan anse det lämpligt att helt eller delvis ersätta ägarna till anläggningar på vilka djur har destruerats eller avlivats. Av detta förhållande kan man emellertid inte dra slutsatsen att det i unionsrätten finns en allmän princip om att ersättning ska betalas ut under alla omständigheter (se dom Booker Aquaculture och Hydro Seafood, C-20/00 och C-64/00, EU:C:2003:397, punkt 85).

49 Denna rättspraxis är också tillämplig i detta mål, särskilt med beaktande av omständigheten att de nationella åtgärder som är aktuella i det nationella målet är av mindre vikt än de åtgärder i form av destruering och avlivning som föranledde den ovannämnda domen Booker Aquaculture och Hydro Seafood (EU:C:2003:397).

50 Det följer av besluten 2006/105 och 2006/115, om inrättande av åtgärder för bekämpning av aviär influensa, att de varken innehåller eller hänvisar till bestämmelser som syftar till att inrätta ett regelverk för att ersätta skador som vållats till följd av de åtgärder som de föreskrivit. Följaktligen medför inte besluten en skyldighetet för medlemsstaterna att utge ersättning.

51 För det andra, i den mån som den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i huruvida det system med ersättning för skador som orsakats av de åtgärder som antagits i det nationella målet, såsom det inrättats av den nationella lagstiftaren, är förenligt med näringsfriheten, rätten till egendom och rätten till ett effektivt rättsmedel, såsom tillförsäkras enligt stadgan, erinrar domstolen inledningsvis om att enligt den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet har en ekonomisk aktör som är tvingad att samarbeta inom ramen för epidemiologiska åtgärder, rätt till ersättning för den skada som detta samarbete har orsakat, med undantag för utebliven vinst.

52 Domstolen konstaterar att när en förpliktelse att ge ersättning inte grundar sig på unionsrätten faller en sådan nationell åtgärd som den som är i fråga i det nationella målet, som föreskriver utbetalning från den berörda staten av ersättning motsvarande skadan och de faktiska utgifterna, med undantag för utebliven vinst, utanför unionsrättens tillämpningsområde och är uteslutande ett val som den nationella lagstiftaren har gjort.

53 Det framgår av fast rättspraxis att förfarandet om förhandavgörande enligt artikel 267 FEUF grundar sig på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och domstolen, och den senare är endast behörig att tolka eller pröva giltigheten av sådana unionsrättsakter som anges i denna artikel. Det ankommer inte på domstolen att i det sammanhanget tolka bestämmelser i nationell rätt eller att avgöra om den hänskjutande domstolens tolkning av dessa är korrekt (se dom Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

54 Enligt ordalydelsen i artikel 51.1 i stadgan, i vilken stadgans tillämpningsområde anges, riktar sig dessutom bestämmelserna i stadgan till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Denna bestämmelse bekräftar sålunda fast rättspraxis enligt vilken de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten, men inte i andra fall. Om en rättslig situation inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde är domstolen inte behörig att pröva situationen, och de bestämmelser i stadgan som eventuellt åberopas kan inte i

sig grunda någon sådan behörighet (se, för ett liknande resonemang, dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkterna 17,19 och 22, samt beslut Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio, C-258/13, EU:C:2013:810, punkterna 18–20).

55 Domstolen är följaktligen inte behörig att bedöma lagenligheten av en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet – vilken inte medger en fullständig ersättning, inbegripet utebliven vinst, för skador som orsakats på grund av antagande i överrensstämmelse med unionsrätten av nationella åtgärder för skydd mot aviär influensa – med hänsyn till rätten till ett effektivt rättsmedel, rätten till egendom och näringsfriheten.

56 Såsom framgår av punkterna 48 och 49 i denna dom finns det nämligen inte någon allmän princip inom unionsrätten som innebär att medlemsstaterna är ålagda en skyldighet att ersätta skador till följd av sådana åtgärder.

57 Mot denna bakgrund ska den andra och fjärde frågan besvaras enligt följande. Besluten 2006/105 och 2006/115 om inrättande av åtgärder för bekämpning av aviär influensa ska tolkas så, att de varken innehåller eller hänvisar till bestämmelser som syftar till att inrätta ett regelverk för att ersätta skador som vållats till följd av de åtgärder som de föranstaltat om. Domstolen är inte behörig att bedöma lagenligheten av en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet – vilken inte medger en fullständig ersättning, inbegripet utebliven vinst, för skador som orsakats på grund av antagande i överrensstämmelse med unionsrätten av nationella åtgärder för skydd mot aviär influensa – med hänsyn till rätten till ett effektivt rättsmedel, rätten till egendom och näringsfriheten.

Prövning av den tredje och den femte frågan

58 Enligt beslutet om hänskjutande, ska den tredje och femte frågan besvaras för det fall att den andra och den fjärde frågan besvaras jakande.

59 Med hänsyn till det svar som lämnats avseende den andra och den fjärde frågan saknas anledning att pröva den tredje och den femte frågan.

Prövning av den sjätte frågan

60 Genom den sjätte frågan önskar den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida likvärdighetsprincipen ska tolkas så, att för det fallet att en rätt till ersättning för skador som åsamkats ett sådant företag som klaganden i det nationella målet inte baseras på unionsrätten, kan denna princip tillämpas i syfte att samma processuella regler ska gälla för prövning av yrkande på grundval av unionsrätten som för prövning av liknande yrkanden enligt ungerska bestämmelser.

61 Vad avser likvärdighetsprincipen framgår det av domstolens praxis att denna princip förutsätter att den aktuella nationella bestämmelsen tillämpas på samma sätt på en talan som grundar sig på enskildas rättigheter på grundval av unionsrätten, som på en talan som grundar sig på åsidosättande av nationell rätt när föremålet och grunden för talan är likartade. Den nationella domstolen, som har direkt kunskap om de tillämpliga processuella reglerna, ska avgöra likheten mellan talan i de berörda målen vad beträffar deras föremål, bakgrund och väsentliga beståndsdelar (se dom Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

62 Med hänsyn till svaret som lämnats på den andra och den fjärde frågan, finns det inte någon bestämmelse i unionsrätten enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att inrätta ett regelverk för ersättning av skador som orsakats av sådana nationella skyddsåtgärder som de i det nationella målet. Möjligheten att inrätta ett sådant regelverk är tvärtom helt och hållet förbehållen den nationella lagstiftarens vilja.

63 Det följer härav att även om likhetsprincipen förutsätter att en nationell regel tillämpas likadant i en situation som följer av en tillämpning av å ena sidan unionsrätten och å andra sidan den nationella rätten, så kan principen inte tillämpas i en situation som inte omfattas av unionsrätten, såsom den i det nationella målet.

64 Under alla omständigheter följer det av beslutet om hänskjutande, att vad gäller talan om ersättning för skador som orsakats av de nationella skyddsåtgärder som är aktuella i det nationella målet, att det inte framkommer någon omständighet som tyder på att nationella processuella regler tillämpas olika vad gäller rättigheter som följer av unionsrätten och rättigheter som följer av den nationella rätten.

65 Mot denna bakgrund är likhetsprincipen inte tillämplig i en situation som den i det nationella målet.

Rättegångskostnader

66 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

1) **Kommissionens beslut 2006/105/EG av den 15 februari 2006 om vissa tillfälliga skyddsåtgärder i samband med misstänkta fall av högpatogen aviär influensa hos vilda fåglar i Ungern och kommissionens beslut 2006/115/EG av den 17 februari 2006 om vissa skyddsåtgärder i samband med högpatogen aviär influensa hos vilda fåglar i gemenskapen och om upphävande av besluten 2006/86/EG, 2006/90/EG, 2006/91/EG, 2006/94/EG, 2006/104/EG och 2006/105/EG ska tolkas så, att de varken utgör hinder för sådana nationella åtgärder som förvaltningsbesluten av den 15 och 21 februari 2006, om förordnande om inrättandet av ett skyddsområde inom kommunerna Csátalja och Nagybaracska (Ungern) och om förbud mot transport av fjäderfän inom detta område, eller för ett sådant administrativt utlåtande som det av den 23 februari 2006, i vilket ett sådant företag som klaganden i det nationella målet nekas tillstånd att hysa kalkoner i sin anläggning för uppfödning i Nagybaracska.**

2) **Besluten 2006/105 och 2006/115 ska tolkas så, att de varken innehåller eller hänvisar till bestämmelser som syftar till att inrätta ett regelverk för att ersätta skador som vållats till följd av de åtgärder som de föranstaltat om. Domstolen är inte behörig att bedöma lagenligheten av en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet – vilken inte medger en fullständig ersättning, inbegripet utebliven vinst, för skador som orsakats på grund av antagande i överrensstämmelse med unionsrätten av nationella åtgärder för skydd mot aviär influensa – med hänsyn till rätten till ett effektivt rättsmedel, rätten till egendom och näringsfriheten.**

Underskrifter