



Datum van inontvangstneming : 15/03/2013

Zaak C-56/13**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

4 februari 2013

Verwijzende rechter:

Szegedi Ítéltábla (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

28 januari 2013

Verzoekster en appellante:

Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt. (Érsekcsanád, Hongarije)

Verweerster en geïntimeerde:

Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (Kecskemét, Hongarije)

In de procedure in hoger beroep, ingesteld door de **ÉRSEKCSANÁDI MEZŐGAZDASÁGI Zrt.**, verzoekster en appellante, gevestigd te Érsekcsanád, Hongarije [omissis], [omissis] tegen het vonnis [omissis] van de Kecskeméti Törvényszék (rechtbank te Kecskemét) van 13 mei 2012 in het geding dat verband hield met de vergoeding van de in de uitoefening van de overheidstaken berokkende schade en door deze vennootschap was ingeleid tegen de **BÁCS-KISKUN MEGYEI KORMÁNYHIVATAL** (regeringsdelegatie in de provincie van Bács-Kiskun), gevestigd te Kecskemét, Hongarije [omissis], verweerster en geïntimeerde, geeft de Szegedi Ítéltábla (rechtbank te Szeged) de volgende

BESLISSING:

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Was de door de Hongaarse administratieve autoriteiten in het kader van de tijdelijke beschermende maatregelen tegen hoogpathogene aviaire influenza genomen beslissing tot vaststelling van een beschermingsgebied waarin onder meer pluimveetransport werd verboden, verenigbaar met het Unierecht, met name

richtlijnen 92/40/EEG en 2005/94/EG van de Raad en beschikking 2006/105/EG van de Commissie?

Was de door de Hongaarse administratieve autoriteiten in het kader van de tijdelijke beschermende maatregelen tegen hoogpathogene aviaire influenza genomen beslissing tot gedeeltelijke wijziging van de bepalingen inzake het beschermingsgebied en tot vaststelling in dat verband van een verbod in dat gebied op onder meer de doorvoer van pluimvee, alsook de maatregel die de bevoegde autoriteit ten aanzien van verzoekster heeft vastgesteld bij een (niet voor hoger beroep vatbare) beslissing houdende het verbod om kalkoenen (voor fokkerijdoeleinden) naar een in het beschermingsgebied, in de onmiddellijke nabijheid van de gedetecteerde infectiehaard gelegen boerderij te transporteren, verenigbaar met het Unierecht, met name richtlijnen 92/40/EEG en 2005/94/EG van de Raad en beschikking 2006/105/EG van de Commissie?

2. Werd met richtlijnen 92/40/EEG en 2005/94/EG van de Raad, als bronnen van Unierecht, beoogd een Unierechtelijke regeling vast te stellen voor de vergoeding van de schade die particulieren in voorkomend geval lijden ten gevolge van tijdelijke maatregelen die ter bescherming tegen hoogpathogene aviaire influenza in de Unie zijn vastgesteld? Volstaat de in richtlijnen 92/40/EEG en 2005/94/EG van de Raad en beschikkingen 2006/105/EG en 2006/115/EG van de Commissie aangeduide Unierechtelijke rechtsgrondslag om een Unierechtelijke regeling vast te stellen voor de vergoeding van de schade die particulieren in voorkomend geval lijden ten gevolge van tijdelijke beschermingsmaatregelen tegen hoogpathogene aviaire influenza?

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

4. Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord: kan verzoekster haar recht op vergoeding van de gedeelde winst rechtstreeks baseren op schending van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikel 16, inzake de vrijheid van ondernemerschap; artikel 17, inzake het recht op eigendom, en artikel 47, inzake het recht op een doeltreffende voorziening in rechte), indien zij schade heeft geleden door de tijdelijke maatregelen die de lidstaat ter uitvoering van het Unierecht inzake de bescherming tegen hoogpathogene aviaire influenza heeft vastgesteld, maar het nationale recht de aanspraak op een dergelijke schadevergoeding beperkt door elke mogelijkheid om vergoeding van de gedeelde winst te vorderen, uit te sluiten?

5. Indien op basis van enigerlei Unierechtelijke grondslag aanspraak kan worden gemaakt op integrale schadevergoeding: kan een dergelijk recht dan uitsluitend ten aanzien van de betrokken staat geldend worden gemaakt of kan het middels een ruime uitlegging van het begrip „staat” ook ten aanzien van de overheidsadministratie geldend worden gemaakt in een procedure tot vergoeding van de in de uitoefening van de overheidstaken veroorzaakte schade? Indien een dergelijk recht ook ten aanzien van de overheidsorganen geldend kan worden gemaakt: kan het nationaal recht inzake schadevorderingen dan aanvullende voorwaarden stellen aan het recht op schadevergoeding?

6. Gesteld dat het Unierecht de verzoekende partij niet de mogelijkheid biedt om rechtstreeks op basis van het Unierecht een integrale vergoeding van de haar berokkende schade te verkrijgen, moeten overeenkomstig het vereiste van processuele gelijkheid dan dezelfde regels worden toegepast wanneer uitspraak wordt gedaan over vorderingen die overeenkomstig het Unierecht moeten worden beoordeeld en over soortgelijke vorderingen die overeenkomstig het Hongaarse recht moeten worden beoordeeld?

7. Is het in feitelijke omstandigheden als die van het hoofdgeding – gelet op het feit dat de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen die de lidstaten in het kader van de bescherming tegen hoogpathogene aviaire influenza bij wilde vogels in de Unie hebben vastgesteld noodzakelijkerwijs de werking van de interne markt aantasten – mogelijk om in een gerechtelijke procedure in verband met maatregelen ter uitvoering van het Unierecht de Europese Commissie te verzoeken om een advies als *amicus curiae*, met name wanneer blijkt dat de Europese Commissie tegen de betrokken lidstaat een niet-nakomingsprocedure heeft ingeleid die verband houdt met rechtsvragen die relevant zijn voor het betrokken geval?

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

[omissis] [nationale procesrechtelijke aspecten]

GRONDEN

I.

Aan het geding ten grondslag liggende feiten:

- 1 Verzoekster, die een veeteeltbedrijf exploiteert dat zich onder meer bezighoudt met het vetmesten van kalkoenen, heeft met de in Nagybaracska gevestigde landbouwcoöperatieve Haladás Mezőgazdasági Szövetkezet voor de periode van 6 februari tot en met 31 december 2006 een huurovereenkomst gesloten voor een kalkoenboerderij die deel uitmaakte van een landbouwbedrijf dat aan de rand van die gemeente was gelegen en in het gemeentelijk kadaster onder nr. 0127/2 was geregistreerd. Verzoekster wou de gehuurde boerderij gebruiken voor het vetmesten van twee partijen vooraf gekweekte kalkoenen.
- 2 Op 10 februari 2006 werd in de gemeente Nagybaracska, op ongeveer 50 meter van de gehuurde boerderij, een dode knobbelzwaan aangetroffen die met het H5N1-virus was besmet. Wegens besmettingen met het hoogpathogene aviaire-influenzavirus werd in de gehele Europese Unie, met inbegrip van Hongarije, een reeks veterinairerechtelijke maatregelen vastgesteld.
- 3 Bij beschikking 2006/105/EG van 15 februari 2006 heeft de Europese Commissie, wegens vermoedens van hoogpathogene aviaire influenza bij wilde vogels in Hongarije, een aantal tijdelijke beschermende maatregelen vastgesteld. Naar aanleiding van soortgelijke vermoedens in andere lidstaten heeft de Commissie nadien, op 17 februari 2006, ten aanzien van meerdere getroffen lidstaten beschikking 2006/115/EEG inzake bepaalde beschermende maatregelen tegen hoogpathogene aviaire influenza bij wilde vogels in de Gemeenschap vastgesteld en heeft zij daarbij de eerder door haar vastgestelde individuele beschikkingen 2006/86/EG, 2006/90/EG, 2006/91/EG, 2006/94/EG, 2006/104/EG en 2006/105/EG ingetrokken.
- 4 Ten gevolge van de vermoedens van aviaire influenza heeft de veterinaire instantie Bács-Kiskun Megyei Állategészségügyi és Élelmiszerellenőrző Állomás (dienst voor sanitaire controles en levensmiddelen toezicht van de provincie Bács-Kiskun), de voorgangster van de verwerende administratie (hierna: „verweersters rechtvoorgangster”), bij besluit nr. 945-0/BACSK/2006 van 15 februari 2006 een beschermingsgebied ingesteld voor het grondgebied van de gemeenten Csátalja en Nagybaracska, waarin onder meer het transport van pluimvee verboden was. Bij besluit nr. 945-1/BACSK/2006 van 21 februari 2006 heeft deze instantie de voor het beschermingsgebied geldende regels onder handhaving van de grenzen ervan gewijzigd en onder meer de doorvoer van pluimvee in dit gebied verboden. Op 21 april werd het beschermingsgebied opgeheven. Later werden ook besluiten inzake een toezichtsgebied vastgesteld.
- 5 Bij besluit nr. 1011-5/BACSK/2006 van 23 februari 2006 heeft verweersters rechtvoorgangster verzoeksters verzoek om de vooraf gekweekte kalkoenen naar de boerderij te Nagybaracska over te mogen brengen, afgewezen, waarbij zij rekening hield met de voor het beschermingsgebied vastgestelde regeling en met de omstandigheid dat verzoekster en haar vennoten eigenaar waren van andere

veehouderijbedrijven waarin de kalkoenen volgens haar naargelang van de beschikbare capaciteit konden worden ondergebracht. Verzoekster kon geen beroep instellen tegen die beslissing, aangezien zij niet de vorm had van een administratief besluit.

- 6 Op 16 maart 2006 heeft verzoekster bij verweersters rechtvoorgangster een vordering ingesteld tot vergoeding van alle schade die zij had geleden ten gevolge van de instelling van het beschermingsgebied en de afwijzing van haar verzoek om de kalkoenen te transporteren.
- 7 Na afloop van meerdere administratieve procedures, die meermaals rechterlijk zijn getoetst, werd een totaalbedrag van 3 509 879 HUF vastgesteld en bij wege van schadevergoeding aan verzoekster toegekend, terwijl haar schadevordering voor het overige werd afgewezen. Het bedrag dat op basis van de administratieve besluiten, die eveneens door de rechter werden getoetst, aan verzoekster was toegekend, betrof enkel het deel van de schade dat niet als gedeerde winst was aangemerkt.
- 8 In die omstandigheden heeft verzoekster bij de Bács-Kiskun Megyei Bíróság [rechtbank van de provincie Bács-Kiskun; thans de Kecskeméti Törvényszék (rechtbank van Kecskemét)] een schadevordering ingesteld tegen de verwerende partij. In haar verzoekschrift heeft zij aangevoerd dat de beslissing van verweersters rechtvoorgangster van 23 februari 2006 en de eerder door haar in verband met de aviaire influenza vastgestelde maatregelen konden worden aangemerkt als schadetoebrengend gedrag. Zij heeft betoogd dat deze instantie het kalkoentransport naar de gehuurde boerderij niet had mogen verbieden en de verwerende administratie bijgevolg gehouden is tot vergoeding van de gedeerde winst waarvoor in het kader van de schadevergoedingsprocedure geen vergoeding is toegekend.
- 9 Verweerster heeft een dilatoire exceptie opgeworpen en verzoeksters vordering ook inhoudelijk betwist. Zij heeft aangevoerd dat de besluiten van de verwerende administratie in overeenstemming waren met de relevante wetgeving. Voorts heeft zij betoogd dat verzoekster niet had aangetoond dat was voldaan aan de wettelijke cumulatieve voorwaarden inzake de aansprakelijkheid voor schade die in de uitoefening van overheidstaken is veroorzaakt.
- 10 In eerste aanleg heeft de Kecskeméti Törvényszék verzoeksters vordering afgewezen. Zij heeft erop gewezen dat de besluiten die verweerster in de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid had vastgesteld, niet onrechtmatig waren. Zij was van oordeel dat een schadevordering niet kan worden toegewezen wanneer niet aan de aansprakelijkheidsvoorwaarden is voldaan.
- 11 Verzoekster heeft tegen het in eerste aanleg gewezen vonnis hoger beroep ingesteld. Dientengevolge is de zaak thans aanhangig bij de Szegedi Ítéltábla, waarvoor de procespartijen in wezen bij hun juridische argumenten blijven.

II.

RELEVANTE WETGEVING

Nationale bepalingen die relevant zijn voor de eerste tot en met de vierde vraag:

- 12 In casu zijn de volgende bepalingen van de az állategészségügyről szóló 2005. Évi CLXXVI. Törvény (**wet CLXXVI van 2005 inzake diergezondheid**), in de versie die gold ten tijde van het intreden van de schade, betreffende de epidemiologische maatregelen relevant:

„Artikel 7

[...]

4. Teneinde te voorkomen of te constateren dat een meldingsplichtige dierziekte zich voordoet of om de verspreiding ervan te beletten of de erdoor veroorzaakte schade te beperken, kan de veterinaire autoriteit in de gevallen genoemd in een bijzondere regeling, rekening houdend met de aard en de verspreiding van de ziekte, de volgende epidemiologische maatregelen vaststellen:

[omissis]

f) de instelling van beschermingsgebieden (toezichtsgebieden);

[omissis] [irrelevante opsomming]

q) de [invoering van] de verplichting voor de marktdeelnemers (zoals slachthuizen, fabrieken die dierlijke bijproducten verwerken) om met het oog op de doeltreffende toepassing van de epidemiologische maatregelen samen te werken voor zover en zolang dat ter afwending van het gevaar noodzakelijk is, tegen een nadien naargelang van de graad van samenwerking te bepalen compensatie.”

„Artikel 8

1. Meerdere epidemiologische maatregelen kunnen tegelijkertijd worden vastgesteld. De beschikkingen waarbij zij worden vastgesteld, zijn onmiddellijk van toepassing en de daartegen ingestelde beroepen hebben geen opschortende werking.

[...]”

„Artikel 10

1. Wanneer de in artikel 7, lid 4, sub i tot en met q bedoelde epidemiologische maatregelen worden genomen, kan onverminderd de in lid 4 vastgestelde uitzonderingen van de staat **een schadevergoeding** worden gevorderd door:

[omissis] [irrelevante opsomming]

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

2. [omissis] [irrelevante bepaling]

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

4. [omissis] [irrelevante bepaling]”

- 13 Het a madárinfluenza és a Newcastle-betegség elleni védekezésről szóló 44/2002. (V. 17.) FVM rendelet (**besluit van het ministerie van Plattelandsontwikkeling nr. 44 van 17 mei 2002** betreffende de bescherming tegen aviaire influenza en de ziekte van Newcastle), in de versie die gold ten tijde van het intreden van de schade, bevat de volgende bepalingen inzake de beschermingsgebieden:

„Artikel 14

1. Wanneer de hoofdveearts van het district in een onderneming of een ander landbouwbedrijf gevallen van aviaire influenza of de ziekte van Newcastle vaststelt, stelt de veterinaire controledienst rondom de besmette onderneming of het besmette bedrijf een beschermingsgebied met een straal van minstens drie kilometer in. Bij de vaststelling van het beschermingsgebied wordt rekening gehouden met de plaatselijke pluimveebedrijven, de ligging van de slachthuizen, de natuurlijke geografische grenzen en de mogelijkheden om toezicht uit te oefenen.

2. Wat de instelling van het beschermingsgebied, de wezenlijke inhoud en de minimumduur van 21 dagen ervan betreft, zal de veterinaire autoriteit:

a) de secretarissen van de in het beschermingsgebied gelegen gemeenten (of, voor de hoofdstad, de secretarissen van de hoofdstedelijke districten) op de hoogte brengen en tegelijkertijd op de hoofdwegen van dat gebied een goed zichtbaar bord plaatsen met als opschrift ‚beschermingsgebied – quarantaine wegens aviaire influenza’ of ‚beschermingsgebied – quarantaine wegens de ziekte van Newcastle’;

b) gelasten dat alle pluimvee in het beschermingsgebied wordt opgehokt, dat het gereedschap, de mensen en de voertuigen binnen het gebied doeltreffend worden ontsmet en dat overeenkomstig artikel 16 een epidemiologisch onderzoek wordt verricht;

c) verbieden dat pluimvee en uit te broeden eieren worden weggevoerd;

d) verbieden dat pluimveemarkten en -tentoonstellingen en andere soortgelijke bijeenkomsten worden gehouden en dat pluimvee wordt getransporteerd ter uitvoering van vroegere bestellingen;

e) verbieden dat pluimvee over de openbare weg wordt vervoerd, en

f) verbieden dat van pluimvee afkomstige (drijf)mest uit het beschermingsgebied wordt weggevoerd.

3. De in lid 2, sub e, bedoelde beperking geldt niet voor het transitvervoer in het beschermingsgebied dat plaatsvindt over de snelweg of de nationale wegen of per spoor.

[omissis] [irrelevante bepalingen]”

- 14 De a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) (**Burgerlijk Wetboek**; hierna: „Burgerlijk Wetboek”) bevat de volgende algemene bepalingen inzake de omvang van de schadevergoeding:

„Artikel 355

1. De voor de schade aansprakelijke persoon is gehouden om de oorspronkelijke toestand te herstellen. Indien dat onmogelijk is of de benadeelde dat om gegronde redenen weigert, is hij gehouden tot vergoeding van de door de benadeelde geleden materiële en immateriële schade.

2. De schadevergoeding wordt in geld voldaan, tenzij de omstandigheden een schadevergoeding in natura rechtvaardigen. De schadevergoeding in natura kan met name gerechtvaardigd zijn wanneer de schadeverwekker het voorwerp van de schadevergoeding zelf produceert of anderszins erover beschikt.

[omissis] [irrelevante bepaling]

4. Bij wijze van schadevergoeding is een compensatie verschuldigd voor de door de schadeverwekkende feiten veroorzaakte **waardevermindering van het vermogen van de benadeelde en de gederfde winst, alsook de noodzakelijke uitgaven** om de door de benadeelde geleden materiële en immateriële verliezen te beperken of te voorkomen.”

Nationale bepalingen die relevant zijn voor de vijfde vraag:

- 15 Het **Burgerlijk Wetboek** bevat de volgende algemene schadevergoedingsregels en bijzondere regels inzake de vergoeding van in de uitoefening van de overheidstaken veroorzaakte schade:

„Artikel 339

1. Wie een ander op onrechtmatige wijze schade berokkent, is gehouden deze te vergoeden. Van aansprakelijkheid is vrijgesteld degene die bewijst dat hij heeft gehandeld op een wijze die in het algemeen onder gelijke omstandigheden mag worden verwacht.

[...]”

„Artikel 349

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

[...]”

Nationale bepalingen die relevant zijn voor de achtste vraag:

- 16 De voornaamste relevante bepalingen van de a 1952. évi III. törvény (Pp.) (**wet op de burgerlijke rechtsvordering**) zijn:

„Artikel 3

[...]

6. De rechtbank moet erop toezien dat partijen toegang hebben tot alle in de loop van de procedure aan de rechtbank overgelegde vorderingen, juridische verklaringen en documenten, en daarover binnen de wettelijke termijnen hun opmerkingen kunnen formuleren.”

„Artikel 5

1. Behoudens andersluidende wettelijke bepaling beslecht de rechtbank elk geschil tussen partijen in een openbare terechtzitting.

2. De rechtbank kan bij een met redenen omklede beschikking beslissen om de terechtzitting geheel of gedeeltelijk achter gesloten deuren te doen plaatsvinden indien dit absoluut noodzakelijk is ter bescherming van gerubriceerde informatie, handelsgeheimen of enige andere bij bijzondere wet als confidentieel aangemerkte informatie. De rechtbank kan ook ter bescherming van de goede zeden en van minderjarigen of op verzoek van één van de partijen, beslissen om de

terechtzingting achter gesloten deuren te houden indien dit noodzakelijk is om de persoonlijkheidsrechten van één van de partijen te beschermen. Voorts kan de rechtbank in met bijzondere redenen omklede gevallen een getuigenverhoor achter gesloten deuren houden wanneer zij heeft gelast dat inhoud van de getuigenissen vertrouwelijk wordt behandeld en het verhoor achter gesloten deuren absoluut noodzakelijk is om het leven en de fysieke integriteit van de getuige of zijn verwanten niet in gevaar te brengen.

3. De rechtbank spreekt de naar aanleiding van de terechtzitting genomen beslissing in het openbaar uit.”

III.

Noodzaak om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de eerste tot en met de derde vraag:

- 17 Aviaire influenza is een besmettelijke virale ziekte bij pluimvee en vogels in het algemeen, die leidt tot sterfte en anomalieën en snel de omvang van een epizoötie kan aannemen en daardoor een ernstige bedreiging kan vormen voor de dier- en volksgezondheid en de rentabiliteit van de pluimveehouderij aanzienlijk kan aantasten. Onder bepaalde omstandigheden kan de ziekte ook een gevaar vormen voor de menselijke gezondheid. Het gevaar bestaat dat de ziekteverwekker zich via de internationale handel in levende vogels en de producten ervan verspreidt van een lidstaat naar andere lidstaten en derde landen.

Om dit risico tot een minimum te beperken en de verspreiding van aviaire influenza te voorkomen, werd richtlijn 92/40/EEG van de Raad van 19 mei 1992 tot vaststelling van communautaire maatregelen voor de bestrijding van aviaire influenza vastgesteld. De in die richtlijn vastgestelde maatregelen zijn herzien bij richtlijn 2005/94/EG van de Raad [van 20 december 2005 betreffende communautaire maatregelen ter bestrijding van aviaire influenza en tot intrekking van richtlijn 92/40/EEG], die de lidstaten uiterlijk op 1 juli 2007 in hun nationale recht moesten omzetten.

- 18 [omissis] [irrelevante wetenschappelijke verklaringen]
- 19 Volgens de verwijzende rechter moesten er tot de omzetting in nationaal recht van richtlijn 2005/94/EG en gelet op de epidemiologische situatie die in de Europese Gemeenschap op het gebied van aviaire influenza werd geconstateerd – begin 2006 werd vastgesteld dat een influenza A-virus van het H5N1-subtype bij wilde vogels in een aantal delen van de Gemeenschap hoogpathogene aviaire influenza had veroorzaakt – tijdelijke maatregelen worden vastgesteld die moesten worden toegepast in de lidstaten en in de landbouwbedrijven waarvan werd vermoed of reeds was bevestigd dat er ten gevolge van het hoogpathogene aviaire influenzavirus bij pluimvee en andere in gevangenschap levende vogels aviaire influenza was uitgebroken.

- 20 De Europese Commissie en de lidstaten hebben verschillende epidemiologische maatregelen vastgesteld. Zo heeft de Commissie onder meer beschikkingen 2006/86/EG, 2006/90/EG, 2006/91/EG, 2006/94/EG, 2006/104/EG en 2006/105/EG vastgesteld, die later werden vervangen door beschikking 2006/115/EG. Beschikkingen van de Commissie zijn verbindend voor degenen tot wie zij zijn gericht. De beschikkingen en maatregelen van verweersters rechtvoorgangster zijn vastgesteld ter uitvoering van genoemde rechtshandelingen van de Unie.
- 21 Die beschermende maatregelen tegen de epidemie moeten – aangezien de daarin gestelde beperkingen de betrokken bedrijven noodzakelijkerwijs konden schaden – noodzakelijk en evenredig aan het nagestreefde doel zijn.
- 22 Wat de mogelijke epidemiologische maatregelen ter bescherming tegen de aviaire influenza betreft, was verzoekster van mening dat het verbod om kalkoenen naar de in het beschermingsgebied gelegen boerderij te transporteren, onrechtmatig was. De verwijzende rechter is daarentegen van oordeel dat niets eraan in de weg stond dat verweersters rechtvoorgangster, die deze zaak heeft behandeld, de toenmalige Hongaarse wet inzake diergezondheid tegen de achtergrond van artikel 9 van de voorheen geldende richtlijn 92/40/EEG, waarin het gaat over het beschermingsgebied, en van de bepalingen van richtlijn 2005/94/EG inzake de maatregelen die voor bedrijven in de beschermingsgebieden (artikel 19, sub e) gelden, en van met name beschikking 2006/105/EG – die volgens de verwijzende rechter, gelet op de kennisgeving via document C(2006) 526, met ingang van 15 februari 2006 van kracht was – en beschikking 2006/115/EG – die volgens de verwijzende rechter, gelet op de kennisgeving via document C(2006) 554, met ingang van 17 februari 2006 van kracht was – aldus uitlegt dat het pluimvee niet naar de in het beschermingsgebied gelegen bedrijven en dus evenmin naar de door verzoekster gehuurde boerderij mocht worden overgebracht zonder toestemming van de bevoegde Hongaarse autoriteit. De verwijzende rechter gaat er bijgevolg van uit dat zowel het besluit tot instelling van een beschermingsgebied, dat gold voor alle betrokken pluimveehouders in dat gebied, als de specifieke maatregel (het advies) houdende weigering van de door verzoekster gevraagde individuele toestemming om kalkoenen naar dat gebied te vervoeren, rechtmatig waren.
- 23 In dit verband kan ook relevant zijn de omstandigheid dat de ten aanzien van verzoekster vastgestelde individuele maatregel de vorm had van een advies en niet van een beslissing, waardoor verzoekster daartegen geen beroep kon instellen (zie arresten van het Hof van Justitie van 22 oktober 1998, Ministero delle Finanze / IN.CO.GE.'90 e.a., C-10/97–C-22/97, Jurispr. blz. I-6307, punten 25 en 26, en 27 september 1979, Eridania, 230/78, Jurispr. blz. 2749, punt 34). Wat de bestuurshandelingen betreft die de lidstaten ter uitvoering van de Uniehandelingen vaststellen, vereist het Unierecht dat zij voldoen aan de voor de nationale handelingen geldende geldigheidsvoorwaarden. Evenwel kunnen ter uitvoering van de besluiten van de Commissie, wegens het bindende karakter ervan, niet enkel maatregelen in de vorm van administratieve besluiten worden vastgesteld,

maar ook andere soorten maatregelen, in het bijzonder in met de onderhavige zaak vergelijkbare gevallen waarin het recht om beroep in te stellen tegen de beslissing, gelet op het feit dat het openbaar belang ermee gediend is dat de beschermende maatregelen onmiddellijk toepasselijk zijn, de tenuitvoerlegging van de beslissing niet schorst.

- 24 Zou het Hof van Justitie hier anders over oordelen, kan de vraag rijzen of verweersters rechtvoorgangster op evenredige wijze heeft gehandeld (zie arrest in de zaak Tempelman en van Schaijk, C-96/03 en C-97/03, Jurispr. blz. I-1895). De tijdelijke beschermende maatregelen tegen hoogpathogene aviaire influenza – of zij nu door de lidstaten dan wel door de Commissie zijn vastgesteld – moeten het evenredigheidsbeginsel in acht nemen (zie arresten in de zaken Lennox, C-220/01, Jurispr. 2003, blz. I-7091, punt 76; Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-180/96, Jurispr. 1998, blz. I-2265, punten 96-111, en Jippes e.a., C-189/01, Jurispr. 2001, blz. I-5689, punt 113). Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie vereist het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht, dat de door de instellingen van de Unie vastgestelde rechtshandelingen niet buiten de grenzen treden van hetgeen geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelstellingen (zie de reeds aangehaalde arresten Jippes e.a., punt 81, en Lennox, punt 76). Bij deze beoordeling dient rekening te worden gehouden met alle in geding zijnde beschermde belangen, inzonderheid met het eigendomsrecht (zie arrest Schmidberger, C-112/00, Jurispr. 2003, blz. I-5659, punt 79), en met hetgeen voor het welzijn van dieren is vereist (zie arrest Jippes e.a., reeds aangehaald, punt 79). Volgens de verwijzende rechter voldeden de door verweersters rechtvoorgangster vastgestelde besluiten en maatregelen in casu aan het proportionaliteitsvereiste.
- 25 Met de tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de Uniewetgever (toen nog de gemeenschapswetgever) ter compensatie van de schade die onvermijdelijk gepaard gaat met de maatregelen die in het kader van de bescherming tegen hoogpathogene aviaire influenza worden vastgesteld, een compensatieregeling wilde invoeren en of op de grondslag van de voor de vaststelling van die voorschriften toegekende bevoegdheden een dergelijke compensatieregeling tot stand kan worden gebracht.
- 26 Zou uit de Unierechtelijke bronnen niet enkel een rechtsgrondslag kunnen worden afgeleid om epidemiologische maatregelen vast te stellen, maar ook om de door dergelijke maatregelen veroorzaakte schade te vergoeden, dan is het noodzakelijk om de derde prejudiciële vraag te beantwoorden en te verduidelijken of de beperking van het recht op vergoeding van de door de nationale uitvoeringsmaatregelen veroorzaakte schade rechtmatig en in overeenstemming met het Unierecht kan worden geacht, met name gelet op de algemene rechtspraak

van het Hof van Justitie inzake het recht op schadevergoeding (zie arrest in de zaak Manfredi e.a., C-295/04–C-298/04, Jurispr. 2006, blz. I-6619).

- 27 Zou een dergelijke bevoegdheid tot beperking van het recht op schadevergoeding rechtmatig zijn, dan moet tegen de achtergrond van de door het Hof van Justitie ter zake ontwikkelde rechtspraak worden onderzocht of, wat het recht op vergoeding van door particulieren geleden schade betreft, een nationale regeling die de door de staat verschuldigde schadevergoeding tot de daadwerkelijke schade en uitgaven beperkt en de vergoeding van gedeerde winst uitsluit, als een noodzakelijke en evenredige beperking kan worden beschouwd (zie arrest in de zaak Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, Jurispr. 1996, blz. I-1029, punt 90).

Noodzaak om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de vierde vraag:

- 28 Sinds 7 december 2000 beschikt de Europese Unie over een Handvest van de grondrechten [hierna: „Handvest”]. In artikel 16 van het Handvest is de vrijheid van ondernemerschap neergelegd en in artikel 17 het recht op eigendom. Volgens de toelichting bij het Handvest wordt met de vrijheid van ondernemerschap met name de vrijheid tot uitoefening van een economische of handelsactiviteit erkend, waarmee de rechtspraak van het Hof van Justitie wordt bevestigd (zie arresten in de zaken Nold KG/Commissie, 4/73, Jurispr. 1974, blz. 491, punt 14, en Eridania, reeds aangehaald, punten 20 en 31). Dit recht kan aan de in artikel 52, lid 1, van het Handvest bedoelde beperkingen worden onderworpen. Volgens vaste rechtspraak kan aan de uitoefening van deze rechten, met name in het kader van een gemeenschappelijke marktordening, beperkingen worden gesteld, op voorwaarde dat die beperkingen daadwerkelijk beantwoorden aan de door de Unie nagestreefde doeleinden van algemeen belang en, gelet op het nagestreefde doel, geen onevenredige en onduidelbare maatregel vormen waardoor die rechten in hun kern zelf worden aangetast (zie arrest in de zaak Karlsson e.a., C-292/97, Jurispr. 2000, blz. I-2737, punt 45).
- 29 Het eigendomsrecht is inhoudelijk gebaseerd op artikel 1 van het aanvullend protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens [hierna: „EVRM”], krachtens hetwelk elke natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op eerbiediging van zijn goederen. Het eigendomsrecht is een aan alle grondwetten van de lidstaten gemeenschappelijk grondrecht. Het Hof van Justitie heeft dit reeds meermaals in zijn rechtspraak erkend (zie arrest in de zaak Hauer/Land Rheinland-Pfalz, 44/79, Jurispr. 1979, blz. 3727).
- 30 De eerste zin van artikel 47 [van het Handvest] bevat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Deze bepaling is gebaseerd op artikel 13 EVRM, krachtens hetwelk eenieder wiens in dat Verdrag erkende rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op de toekenning van een

daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.

- 31 Het Hof van Justitie heeft dit recht snel erkend als een algemeen beginsel van het Unierecht (zie arresten in de zaken Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, 222/84, Jurispr. 1986, blz. 1651; Unectef/Heylens, 222/86, Jurispr. 1987, blz. 4097, en Oleificio Borelli/Commissie, C-97/91, Jurispr. 1992 blz. I-6313). Volgens het Hof van Justitie bindt dit algemeen Unierechtelijk beginsel de lidstaten eveneens wanneer zij het Unierecht toepassen.
- 32 Uit een gezamenlijke lezing van de drie genoemde artikelen van het Handvest kan worden afgeleid dat wanneer maatregelen zijn vastgesteld die verzoeksters recht op vrij ondernemerschap en haar eigendomsrecht aantasten, de mogelijkheid van een doeltreffende voorziening in rechte in casu kan bestaan in een rechtstreeks aan het Unierecht ontleend recht op schadevergoeding, gelet op het feit dat de lidstaat bij de vaststelling van de veterinairerechtelijke maatregelen die verzoekster schade hebben berokkend, het Unierecht heeft toegepast.
- 33 [omissis] In beginsel moeten de nationale rechterlijke instanties in de bij hen aanhangige zaken hun eigen nationaalrechtelijke bepalingen toepassen. Daarbij moeten zij evenwel de volledige doeltreffendheid van het Unierecht waarborgen. Volgens de verwijzende rechter moet de rechter in gevallen als het onderhavige – waarin een recht op vergoeding van de geleden schade zowel aan de in de tweede en in de derde vraag genoemde bepalingen als aan genoemde bepalingen van het Handvest kan worden ontleend – een beschermingstoets toepassen, waarvan de eerste stap kan bestaan in de in de rechtspraak ontwikkelde en thans verder te ontwikkelen „leer van de interpretatieve voorrang” (zie arresten in de zaken Lämmerzahl, C-241/06, Jurispr. 2007, blz. I-8415, punt 62, en Santex, C-327/00, Jurispr. 2003, blz. I-1877, punten 62 en 63), aangezien dit meer voor de hand liggende en ter voorkoming van elke andere moeilijkheid geschikte instrument van rechterlijke bescherming kan worden gebruikt wanneer de door de bepaling nagestreefde doelstellingen via een Unierechtconforme uitlegging kunnen worden bereikt. Uit een gezamenlijke lezing van de drie genoemde artikelen van het Handvest en de in de tweede vraag genoemde bepalingen kan op basis van het beginsel van de interpretatieve voorrang worden afgeleid dat wanneer maatregelen zijn vastgesteld die verzoeksters recht op vrij ondernemerschap en haar eigendomsrecht aantasten, een doeltreffende voorziening in rechte in casu kan bestaan in een rechtstreeks aan het Unierecht ontleend recht op schadevergoeding, gelet op het feit dat de lidstaat bij de vaststelling van de veterinairerechtelijke maatregelen die verzoekster schade hebben berokkend, het Unierecht heeft toegepast.
- 34 Zou deze conclusie van de hand worden gewezen, moet in een volgende fase worden nagegaan, voor zover de nationale bepaling moeilijk valt te rijmen met het Unierecht, of de verplichting ontstaat om het nationaal recht buiten toepassing te laten (zie eerdergenoemde arresten Lämmerzahl, punt 63, en Santex, punt 64).

- 35 Indien ook dit niet het geval blijkt te zijn, rijst de vraag of, als herstel van de door particulieren aan het Unierecht ontleende aangetaste rechten, de staat aansprakelijk kan worden gesteld, wanneer aan de in de rechtspraak ontwikkelde voorwaarden is voldaan. Deze gefaseerde benadering kan worden afgeleid uit verschillende arresten van het Hof van Justitie betreffende de instrumenten voor een effectieve rechterlijke bescherming (zie arresten in de zaken Muñoz en Superior Fruitícola, C-253/00, Jurispr. 2002, blz. I-7289, punt 28, en Leffler, C-443/03, Jurispr. 2005, blz. I-9611, punt 51).
- 36 Wat de aan het recht op integrale schadevergoeding gestelde beperking betreft, dient te worden nagegaan of een beperkende nationale regeling die niet in de mogelijkheid voorziet om een dergelijk recht geldend te maken ten aanzien van gedeelde winst, een maatregel vormt die, gelet op de doelstelling van algemeen belang bestaande in de bescherming tegen hoogpathogene aviaire influenza, zodanig onevenredig en ongerechtvaardigd is dat zij afdoet aan de wezenlijke inhoud van die rechten.

Noodzaak om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de vijfde vraag:

- 37 In het onderhavige geval rustte de verplichting van de lidstaten om de Unierechterlijke maatregelen ter bestrijding van hoogpathogene aviaire influenza toe te passen, deels op de uitvoerende macht en de met de uitvoering ervan belaste overheidsinstanties, en deels op de wetgevende instanties. Krachtens het beginsel van eenheid van de staat en overeenkomstig de rechtspraak die het Hof van Justitie inzake de op het Unierecht gebaseerde aansprakelijkheid van de lidstaten heeft ontwikkeld, rust de verplichting van de lidstaten op alle organen van de staat, zowel de autoriteiten en organen die afhangen van de uitvoerende macht als die welke vanuit grondwettelijk oogpunt daarvan losstaan (zie arrest in zaak Duitsland/Commissie, 8/88, Jurispr. 1990, blz. I-2321, punt 13). Aldus kunnen daaronder ook worden begrepen de door de administratie vastgestelde individuele administratieve besluiten en maatregelen (zie arrest in de zaak Commissie/Nederland, C-96/89, Jurispr. 1991, blz. I-2461). Wanneer een bestuursorgaan in de uitoefening van haar overheidstaak schade veroorzaakt, kan het recht op schadevergoeding overeenkomstig de Hongaarse wetgeving niet ten aanzien van de staat worden uitgeoefend, maar rechtstreeks ten aanzien van het bestuursorgaan dat rechts- en procesbevoegdheid heeft. Verzoekster heeft zich op die wetgeving gebaseerd om haar aanspraak te doen gelden.
- 38 De vraag rijst of verzoekster, gesteld dat zij aan het Unierecht een recht op vergoeding van de gedeelde winst kan ontnemen, dat recht ook kan uitoefenen ten aanzien van het bestuursorgaan dat het concrete geval heeft behandeld, of uitsluitend ten aanzien van de lidstaat. Indien zij dat recht ook ten aanzien van het bestuursorgaan kan uitoefenen, kan dan ter ondersteuning van het recht op schadevergoeding worden verlangd dat wordt voldaan aan aanvullende

voorwaarden om een vergoeding van de in de uitoefening van de overheidstaken veroorzaakte schade te vorderen? Terwijl de benadeelde overeenkomstig de algemene schadevergoedingsbepalingen moet aantonen dat hem schade is berokkend, dat het schadetoebrenge gedrag onrechtmatig is en er een causaal verband bestaat tussen de schade en het schadetoebrenge gedrag, moet hij met het oog op het verkrijgen van een vergoeding van de in de uitoefening van de overheidstaken veroorzaakte schade bovendien immers ook aantonen dat de schade niet middels gebruikmaking van gewone rechtsmiddelen had kunnen worden vermeden of dat hij heeft gebruikgemaakt van de ter beschikking staande gewone rechtsmiddelen die geschikt waren om de schade te vermijden.

Noodzaak om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de zesde vraag:

- 39 Indien aan het Unierecht geen recht op integrale vergoeding van de door verzoekster geleden schade kan worden ontleend, moeten de nationale rechtsbepalingen worden toegepast om het geschil te beslechten. De verwijzende rechter is van oordeel dat in dat geval overeenkomstig de meermaals door het Hof van Justitie geformuleerde basisrichtsnoeren – a contrario – het vereiste van processuele gelijkheid (zie arresten in de zaken Van Schijndel en Van Veen, C-430/93 en C-431/93, Jurispr. 1995, blz. I-4705, punt 19; Levez/Jennings Ltd, C-326/96, Jurispr. 1998, blz. I-7835, punt 51, en Clean Car Autoservice, C-472/99, Jurispr. 2001, blz. I-9687) de verplichting inhoudt om dezelfde bepalingen toe te passen wanneer uitspraak wordt gedaan over vorderingen die op basis van het Unierecht moeten worden beoordeeld en over soortgelijke vorderingen die op basis van het Hongaarse recht moeten worden beoordeeld, ook wanneer het geschil betrekking heeft op administratieve besluiten en maatregelen die een lidstaat ter uitvoering van Unierechtelijke bepalingen heeft vastgesteld.

Noodzaak om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële vraag over de zevende en de achtste vraag:

- 40 In het onderhavige geding is gebleken dat de Europese Commissie tegen Hongarije een niet-nakomingsprocedure heeft ingeleid betreffende de omzetting in nationaal recht van de in casu toepasselijke richtlijn 2005/94/EG. Volgens verzoekster is deze procedure ingeleid omdat Hongarije niet alle bepalingen heeft vastgesteld die overeenkomstig die richtlijn in de nationale regeling moeten worden opgenomen, waaronder de nadere regels voor de bepalingen inzake schadevergoeding. Uit de voor het publiek toegankelijke informatie blijkt dat de Commissie bij het Hof van Justitie een beroep wegens niet-nakoming heeft ingesteld tegen de Republiek Italië (zaak C-500/08), op grond dat die lidstaat niet binnen de gestelde termijn de bepalingen had vastgesteld die noodzakelijk waren om te voldoen aan richtlijn 2005/94/EG van de Raad van 20 december 2005 betreffende communautaire maatregelen ter bestrijding van aviaire influenza en

tot intrekking van richtlijn 92/40/EEG. Deze zaak is evenwel doorgehaald bij beschikking van de president van het Hof van 5 juni 2009. Er is geen informatie publiekelijk beschikbaar over de instelling van een niet-nakomingsprocedure tegen Hongarije.

- 41 Vaststaat dat de Commissie krachtens artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”), alvorens voor het Hof van Justitie een niet-nakomingsprocedure tegen een lidstaat in te leiden, een voorafgaande procedure kan toepassen om de met de niet-nakoming verband houdende problemen zoveel mogelijk in onderling overleg op te lossen, zodat geen beroep hoeft te worden ingesteld. Bepaalde informatie over deze procedure, met name de verklaringen die in proefprocedures zijn afgelegd, is niet publiekelijk beschikbaar. Wanneer bij een nationale rechter een geding aanhangig is waarvoor met de niet-nakomingsprocedure verband houdende kwesties relevant kunnen zijn, kan de informatie betreffende die niet-nakomingsprocedure zonder actieve medewerking van de Commissie enkel worden verkregen voor zover zij voor het publiek toegankelijk is. Wanneer zich een juridische situatie voordoet waarin de nationale rechter de beweringen van een partij inzake een niet-nakomingsprocedure niet op grond van de publiekelijk beschikbare informatie kan beoordelen, kan die rechter geen standpunt innemen over de verhouding tussen de niet-nakomingsprocedure en het bij hem aanhangige geding indien die gegevens hem niet anderszins zijn meegedeeld.
- 42 De wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen die de lidstaten in het kader van de bescherming tegen hoogpathogene aviaire influenza bij wilde vogels in de Unie hebben vastgesteld, hebben noodzakelijkerwijs negatieve gevolgen voor de werking van de interne markt. Uit het oogpunt van de werking van de interne markt en om de gewenste doeltreffendheid van de voornaamste mededingingsregels te verzekeren, voorziet artikel 15, lid 1, van verordening (EG) nr. 1/2003 in het kader van de samenwerking met de nationale rechterlijke instanties in de mogelijkheid dat zij de Commissie in procedures tot toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU verzoeken om de haar ter beschikking staande informatie aan hen te bezorgen, of een standpunt uit te brengen inzake de toepassing van de communautaire mededingingsregels. De aldus verstrekte informatie of het als *amicus curiae* uitgebrachte advies dragen, in aanzienlijke mate bij aan een uniforme toepassing van het mededingingsrecht in de interne markt.
- 43 De verwijzende rechter is van oordeel dat de omstandigheden van het onderhavige geval grotendeels vergelijkbaar zijn met de omstandigheden waarin volgens genoemde bepalingen samenwerking mogelijk is. Een soortgelijke samenwerkingsmogelijkheid is dan ook gewenst wanneer de bij nationale rechtbanken aanhangige geschillen rechtstreeks verband houden met een niet-nakomingsprocedure die betrekking heeft op de interne markt. Indien de Commissie een advies als *amicus curiae* kan uitbrengen of indien inlichtingen kunnen worden gevraagd over in het kader van een niet-nakomingsprocedure

verkregen gegevens, documenten of verklaringen of de ter zake door de Commissie gevolgde handelwijze, dient om redenen van gegevensbescherming te worden verduidelijkt welke beperkingen dienen te worden gesteld aan de mogelijkheid om de verkregen informatie te gebruiken, rekening houdende met het feit dat het Hongaarse recht in beginsel voorschrijft dat hoorzittingen bij de rechtbanken openbaar zijn en partijen het recht hebben om kennis te nemen van de tijdens de procedure overlegde documenten en bewijzen.

IV.

[omissis] [nationale procesrechtelijke aspecten]

Szeged, 28 januari 2013

[omissis] [ondertekeningen]