DOMSTOLENS DOM

23. maj 1996 *

I sag C-5/94,

angående en anmodning, som High Court of Justice, Queen's Bench Division (England og Wales), i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **Hedley Lomas (Ireland) Ltd,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 34 og 36 og af princippet om statens ansvar uden for kontraktforhold for overtrædelse af fællesskabsretten,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C.N. Kakouris, D.A.O. Edward og G. Hirsch samt dommerne G.F. Mancini (refererende dommer), F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, J.L. Murray, H. Ragnemalm og L. Sevón,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Hedley Lomas (Ireland) Ltd ved Barrister Conor C. Quigley for Solicitor A. M. Burstow

— Det Forenede Kongerige ved Assistant Treasury Solicitor J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af Barristers S. Richards og N. Paines

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent T. Cusack, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 7. marts 1995 er afgivet mundtlige indlæg af Hedley Lomas (Ireland) Ltd ved Conor C. Quigley, Det Forenede Kongerige ved B. Gardner, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af S. Richards og N. Paines, og af Kommissionen ved T. Cusack,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. juni 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 6. december 1993, indgået til Domstolen den 10. januar 1994, har High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 34 og 36 og af princippet om statens ansvar uden for kontraktforhold for overtrædelse af fællesskabsretten.

2 Disse spørgsmål er blevet forelagt under en sag, som Hedley Lomas (Ireland) Ltd (herefter »Hedley Lomas«) har anlagt mod Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Ministeriet for Landbrug, Fiskeri og Fødevarer) for England og Wales, efter at dette havde afslået at udstede en licens vedrørende eksport af levende får til Spanien, som Hedley Lomas havde ansøgt om den 7. oktober 1992.

3 Mellem april 1990 og den 1. januar 1993 afslog Ministeriet for Landbrug, Fiskeri og Fødevarer for England og Wales systematisk at udstede licenser vedrørende eksport til Spanien af levende dyr til slagtning med den begrundelse, at dyrene i de spanske slagterier blev behandlet på en måde, der var i strid med Rådets direktiv 74/577/EØF af 18. november 1974 om bedøvelse af dyr inden slagtning (EFT L 316, s. 10, herefter »direktivet«).

4 Direktivet, der har hjemmel i EØF-traktatens artikel 43 og 100, har, således som det fremgår af dets betragtninger, til formål at ophæve sådanne forskelle mellem medlemsstaternes lovgivninger for beskyttelse af dyr, der direkte indvirker på det fælles markeds funktion; det har endvidere til formål generelt at undgå enhver form for dyrplageri samt i første omgang at forhindre, at der påføres dyrene smerter i større omfang, end det er uundgåeligt ved slagtning. Ved direktivets artikel 1 og 2 pålægges det medlemsstaterne at anvende bedøvelse ved hjælp af midler, der er anerkendt som egnede, ved slagtningen af hornkvæg, får, svin, geder og hovdyr.

Direktivet harmoniserer ikke procedurerne for kontrol med overholdelsen af dets bestemmelser.

5 Kongeriget Spanien skulle efterkomme direktivet med virkning fra datoen for dets tiltrædelse af Fællesskabet, dvs. den 1. januar 1986.

6 Direktivet er blevet gennemført i Spanien ved kongeligt dekret af 18. december 1987 (*Boletin Oficial del Estado* nr. 312 af 30.12.1987), som bl.a. gentager bestemmelserne i direktivets artikel 1 og 2, og hvorefter de anerkendte bedøvelsesmetoder er anvendelsen af slagboltgevær eller -pistol, elektrisk stød eller kuldioxid. Det foreskriver ingen sanktion for overtrædelse af dets bestemmelser.

7 Uanset vedtagelsen af dette dekret kom Ministeriet for Landbrug, Fiskeri og Fødevarer for England og Wales til den overbevisning — især på grundlag af oplysninger modtaget fra den spanske dyrebeskyttelsesorganisation — at visse spanske slagterier ikke overholdt direktivets bestemmelser, enten fordi de ikke var i besiddelse af det nødvendige udstyr til at bedøve dyrene, eller fordi udstyret ikke blev anvendt eller ikke blev anvendt rigtigt i slagterierne. Selv om ministeriet ikke havde tilstrækkelige beviser med hensyn til forholdene i samtlige spanske slagterier, fandt det, at de oplysninger, det var i besiddelse af, viste, at der forelå en så omfattende tilsidesættelse af direktivet, at der var en ikke ubetydelig risiko for, at dyr, som blev udført til Spanien med henblik på slagtning dér, ville blive behandlet i strid med direktivet.

8 Efter at Kommissionen i 1990 havde modtaget klager fra militante dyreværnsgrupper, såvel i Det Forenede Kongeriget som i Spanien, satte den sig i forbindelse med de spanske myndigheder og havde flere møder med dem med henblik på at undersøge forholdene i Spanien, især det forhold, at der ikke er knyttet tvangsforanstaltninger til manglende overholdelse af de spanske bestemmelser, hvorved direktivet

gennemføres. I betragtning af de forsikringer, som blev afgivet af de spanske myndigheder, både på nationalt og regionalt niveau, med hensyn til anvendelsen af direktivet, besluttede Kommissionen i 1992 ikke at iværksætte nogen procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 169. Den meddelte i juli 1992 de engelske myndigheder, at det generelle forbud i Det Forenede Kongerige mod udførsel af levende dyr til Spanien efter dens opfattelse var i strid med EØF-traktatens artikel 34, og at det ikke kunne støttes på traktatens artikel 36.

9 Det generelle forbud blev ophævet med virkning fra den 1. januar 1993, efter at der var blevet afholdt et møde mellem Det Forenede Kongeriges Chief Veterinary Officer og den tilsvarende myndighed i Spanien med henblik på at undersøge de fremskridt, der var gjort i Spanien vedrørende gennemførelsen af direktivet, og undersøge, hvorledes det fremover kunne kontrolleres, at ethvert dyr med oprindelse i Det Forenede Kongerige behandles i overensstemmelse med direktivet. Efter disse drøftelser traf de to regeringer foranstaltninger til at sikre, at dyr, som blev eksporteret fra Det Forenede Kongerige med henblik på øjeblikkelig slagtning i Spanien, kun blev sendt til slagterier, for hvilke de spanske myndigheder havde bekræftet, at de opfyldte fællesskabskravene til dyrebeskyttelse.

10 Den 7. oktober 1992 indgav Hedley Lomas en ansøgning om eksportlicens for et antal levende får, der skulle slagtes i et navngivent spansk slagteri. Licensen blev ikke udstedt, selv om det pågældende slagteri efter de af Hedley Lomas indhentede oplysninger havde været godkendt siden 1986 og overholdt fællesskabsdirektiverne vedrørende beskyttelsen af dyr, og selv om myndighederne i Det Forenede Kongerige ikke havde bevis for, at det ikke forholdt sig således.

11 Hedley Lomas anlagde sag ved High Court of Justice for at få fastslået, at afslaget fra Ministeriet for Landbrug, Fiskeri og Fødevarer var i strid med traktatens artikel 34, og for at få tilkendt erstatning.

12 Ministeriet bestrider ikke, at den manglende udstedelse af eksportlicensen udgør en kvantitativ udførselsrestriktion, men det gør gældende, at denne var berettiget under hensyn til traktatens artikel 36 og følgelig forenelig med fællesskabsretten.

13 High Court of Justice fandt, at den for retten verserende sag nødvendiggjorde en fortolkning af fællesskabsretten, og den har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er en medlemsstat (medlemsstat A) på grund af et harmoniseringsdirektiv (direktiv 74/577/EØF), som ikke indeholder nogen bestemmelser om sanktioner eller om de fremgangsmåder, der skal følges ved overtrædelser, afskåret fra at påberåbe sig EØF-traktatens artikel 36 som hjemmel for udførselsrestriktioner under omstændigheder, hvor et af hensynene i artikel 36 er i fare for at blive tilsidesat, fordi en anden medlemsstat (medlemsstat B) faktisk ikke har sikret opfyldelsen af de mål, som er fastsat i direktivet?

Såfremt spørgsmål 1) besvares benægtende:

2) Er medlemsstat A efter artikel 36 under de omstændigheder, der er nævnt i spørgsmål 1), berettiget til at forbyde udførslen af levende får til medlemsstat B med henblik på slagtning

i) ved et generelt forbud

eller

ii) i et tilfælde, hvor den angivne destination for fårene er et slagteri i medlemsstat B, for hvilket medlemsstat A ikke råder over dokumentation for, at direktivets bestemmelser bliver tilsidesat?

Såfremt spørgsmål 1) besvares bekræftende, eller såfremt spørgsmål 2) besvares benægtende:

3) Er medlemsstat A under de i sagen foreliggende omstændigheder efter fællesskabsretten erstatningsansvarlig over for den erhvervsdrivende for det tab, denne har lidt, fordi staten i strid med artikel 34 ikke har udstedt en eksportlicens, og hvilke betingelser skal i bekræftende fald være opfyldt, for at der ifaldes et sådant ansvar, og hvorledes skal erstatningen beregnes?«

Det første og det andet spørgsmål

14 Det første spørgsmål skal forstås således, at den nationale domstol ønsker fastslået, om fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat henviser til traktatens artikel 36 til støtte for en restriktion for udførslen for varer til en anden medlemsstat, der alene er begrundet med, at sidstnævnte stat efter den første stats opfattelse ikke overholder bestemmelserne i et fællesskabsdirektiv om harmonisering, der forfølger det formål, som staten vil beskytte ved at henvise til artikel 36, men som hverken foreskriver nogen kontrolprocedure vedrørende anvendelsen af bestemmelserne eller nogen sanktion i tilfælde af, at de overtrædes.

15 Inden spørgsmålet besvares, skal det bemærkes, at som det fremgår af forelæggelseskendelsen, var den generelle praksis, der blev fulgt af myndighederne i Det Forenede Kongerige, og hvorefter der ikke blev meddelt licenser til eksport til Spanien, udelukkende baseret på en overbevisning om, at visse spanske slagterier ikke overholdt bestemmelserne i selve direktivet, og at der i hvert fald var en ikke ubetydelig risiko for, at de dyr, der blev udført til Spanien, i forbindelse med slagtningen ville blive underkastet en behandling, der var i strid med direktivet.

16 Det er på baggrund af disse faktiske omstændigheder, at den forelæggende rets første spørgsmål skal besvares.

17 Det skal først bemærkes, at en medlemsstats nægtelse af at udstede eksportlicenser udgør en kvantitativ udførselsrestriktion, der er i strid med traktatens artikel 34.

18 Dernæst bemærkes, at det med hjemmel i traktatens artikel 36 er muligt opretholde begrænsninger af de frie varebevægelser, som er begrundet i hensynet til beskyttelsen af dyrs sundhed og liv, der er anerkendt som et grundlæggende krav i fællesskabsretten. Artikel 36 kan imidlertid ikke anvendes som hjemmel, såfremt der i fællesskabsdirektiver foreskrives harmonisering af de foranstaltninger, der er nødvendige for at virkeliggøre det særlige mål, som ellers kunne forfølges med hjemmel i artikel 36.

19 Dette forbud mod at anvende artikel 36 påvirkes ikke af den omstændighed, at det i sagen omhandlede direktiv ikke fastlægger en fællesskabsprocedure for kontrol med, at det overholdes, og heller ikke foreskriver sanktioner, såfremt dets bestemmelser overtrædes. Følgen af, at direktivet hverken indeholder kontrol- eller sanktionsprocedurer, er nemlig blot den, at det i medfør af traktatens artikel 5, stk. 1, og artikel 189, stk. 3, påhviler medlemsstaterne at træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft (jf. især dom af 21.9.1989, sag 68/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 2965, præmis 23). Herved bør medlemsstaterne udvise gensidig tillid til den kontrol, der foretages på deres respektive områder (jf. tillige dom af 25.1.1977, sag 46/76, Bauhuis, Sml. s. 5, præmis 22).

20 Det bemærkes i den forbindelse, at en medlemsstat ikke er berettiget til ensidigt at træffe udlignings- eller beskyttelsesforanstaltninger for at imødegå en anden medlemsstats eventuelle overtrædelse af bestemmelserne i fællesskabsretten (dom af 13.11.1964, forenede sager 90/63 og 91/63, Sml. 1954-1964, s. 555, org. ref.: Rec. s. 1217, og af 25.9.1979, sag 232/78, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2729, præmis 9).

21 Det første spørgsmål skal følgelig besvares således, at fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat henviser til traktatens artikel 36 som hjemmel for en begrænsning af udførsel af varer til en anden medlemsstat, der alene er begrundet med, at sidstnævnte stat efter den første stats opfattelse ikke overholder bestemmelserne i et fællesskabsdirektiv om harmonisering, der forfølger det formål, som søges beskyttet ved hjælp af henvisningen til artikel 36, men som hverken foreskriver nogen kontrolprocedure vedrørende anvendelsen af bestemmelserne eller nogen sanktion i tilfælde af, at de overtrædes.

22 I betragtning af svaret på det første spørgsmål er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

Det tredje spørgsmål

23 Med det tredje spørgsmål anmoder den nationale retsinstans Domstolen om at angive de betingelser, hvorunder en medlemsstat er forpligtet til at erstatte tab, der forvoldes en borger som følge af, at staten i strid med traktatens artikel 34 har nægtet at udstede en eksportlicens.

24 Indledningsvis bemærkes, at der af selve traktatens system følger et princip om, at staten er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af overtrædelser af fællesskabsretten, der må tilregnes staten (dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357, præmis 35, og af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 31). Desuden afhænger betingelserne for, at der kan kræves erstatning på grundlag af princippet om statens ansvar, af karakteren af den tilsidesættelse af fællesskabsretten, der har forvoldt tabet

(Francovich-dommen, præmis 38, Brasserie du pêcheur og Factortame-dommen, præmis 38).

25 Domstolen har vedrørende en krænkelse af fællesskabsretten, der må tilregnes en medlemsstat, som handler på et område, hvor den har et vidt skøn ved valget af generelle retsakter, i præmis 51 i den ovennævnte dom i Brasserie du pêcheur og Factortame-sagen fastslået, at en sådan ret til erstatning må anerkendes, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig at den bestemmelse, der er overtrådt, har til formål at tillægge borgerne rettigheder, at overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem statens overtrædelse af sin forpligtelse og de skadelidtes tab.

26 Disse tre betingelser finder også anvendelse under de omstændigheder, der foreligger i nærværende sag.

27 Med hensyn til den første betingelse bemærkes, at som det fremgår af svaret på det første spørgsmål, udgjorde Det Forenede Kongeriges nægtelse af at udstede en eksportlicens til Hedley Lomas en kvantitativ udførselsrestriktion, der var i strid med traktatens artikel 34, og som ikke lovligt kunne begrundes med henvisning til artikel 36. Samtidig med at artikel 34 indeholder et forbud i forhold til medlemsstaterne, skaber den også rettigheder for borgerne, som de nationale retsinstanser skal beskytte (dom af 29.11.1978, sag 83/78, Pigs Marketing Board, Sml. s. 2347, præmis 66 og 67).

28 Vedrørende den anden betingelse bemærkes, at såfremt medlemsstaten på det tidspunkt, hvor den begik overtrædelsen, ikke stod over for et valg af generelle retsakter og havde et stærkt begrænset eller intet skøn, kan selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse.

29 Det må i denne forbindelse i øvrigt fastslås, at Det Forenede Kongerige i nærværende sag end ikke har været i stand til at fremlægge konkret bevis for, at det slagteri, som de dyr, for hvilke der var ansøgt om eksportlicens, skulle sendes til, ikke overholdt direktivet.

30 For så vidt angår den tredje betingelse bemærkes, at det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om der er en direkte årsagsforbindelse mellem statens overtrædelse af sin forpligtelse og det tab, som sagsøgeren i hovedsagen har lidt.

31 Som det fremgår af præmis 41, 42 og 43 i den tidligere nævnte Francovich-dom, gennemføres statens erstatningsansvar for det forvoldte tab — med forbehold for det krav på erstatning, der følger direkte af fællesskabsretten — efter nationale erstatningsregler, dog således at betingelserne i de nationale lovgivninger for erstatning af tab ikke må være mindre gunstige end de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning (jf. tillige den tidligere nævnte dom i Brasserie du pêcheur og Factortame-sagen, præmis 67).

32 Det tredje spørgsmål skal herefter besvares således, at en medlemsstat er forpligtet til at erstatte tab, der er forvoldt en borger som følge af nægtelsen af at udstede en eksportlicens i strid med traktatens artikel 34, såfremt den fællesskabsbestemmelse, der er overtrådt, har til formål at tillægge borgerne rettigheder, såfremt overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og såfremt der er en direkte årsagsforbindelse mellem denne overtrædelse og borgernes tab. Med dette forbehold gennemføres statens erstatningsansvar for det tab, der er forvoldt ved en overtrædelse af fællesskabsretten, som må tilregnes staten, efter nationale erstatningsregler, dog således at betingelserne i den nationale lovgivning, der finder anvendelse, ikke må være mindre gunstige end de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, eller være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning.

Sagens omkostninger

33 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongerige og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice, Queen's Bench Division, ved kendelse af 6. december 1993, for ret:

1) **Fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat henviser til EF-traktatens artikel 36 som hjemmel for en begrænsning af udførsel af varer til en anden medlemsstat, der alene er begrundet med, at sidstnævnte stat efter den første stats opfattelse ikke overholder bestemmelserne i et fællesskabsdirektiv om harmonisering, der forfølger det formål, som søges beskyttet ved hjælp af henvisningen til artikel 36, men som hverken foreskriver nogen kontrolprocedure vedrørende anvendelsen af bestemmelserne eller nogen sanktion i tilfælde af, at de overtrædes.**

2) **En medlemsstat er forpligtet til at erstatte tab, der er forvoldt en borger som følge af nægtelsen af at udstede en eksportlicens i strid med EF-traktatens artikel 34, såfremt den fællesskabsbestemmelse, der er overtrådt, har til formål at tillægge borgerne rettigheder, såfremt overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og såfremt der er en direkte årsagsforbindelse mellem denne overtrædelse og borgernes tab. Med dette forbehold gennemføres statens ansvar for det tab, der er forvoldt ved en overtrædelse af fællesskabsretten,**

som må tilregnes staten, efter nationale erstatningsregler, dog således at betingelserne i den nationale lovgivning, der finder anvendelse, ikke må være mindre gunstige end de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, eller være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Ragnemalm Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. maj 1996.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident