ARREST VAN HET HOF

23 mei 1996 *

In zaak C-5/94,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de High Court of Justice, Queen's Bench Division (Engeland en Wales), in het aldaar aanhangig geding tussen

The Queen

en

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

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

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 34 en 36 EG-Verdrag en van het beginsel van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de staat wegens schending van het gemeenschapsrecht,

wijst

* Procestaal: Engels.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward en G. Hirsch, kamerpresidenten, G. F. Mancini (rapporteur), F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, H. Ragnemalm en L. Sevón, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Hedley Lomas (Ireland) Ltd, vertegenwoordigd door C. C. Quigley, Barrister, geïnstrueerd door A. M. Burstow, Solicitor,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door S. Richards en N. Paines, Barristers,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur T. Cusack, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Hedley Lomas (Ireland) Ltd, vertegenwoordigd door C. C. Quigley; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door B. Gardner, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door S. Richards en N. Paines, en de Commissie, vertegenwoordigd door T. Cusak, ter terechtzitting van 7 maart 1995,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 juni 1995,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 6 december 1993, binnengekomen bij het Hof op 10 januari daaraanvolgend, heeft de High Court of Justice, Queen's Bench Division, krachtens artikel 177 EG-Verdrag een aantal prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 34 en 36 EG-Verdrag en van het beginsel van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de staat wegens schending van het gemeenschapsrecht.

2 Die vragen zijn gerezen in een geschil tussen Hedley Lomas (Ireland) Ltd (hierna: „Hedley Lomas") en het Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening) van Engeland en Wales naar aanleiding van de afwijzing van een door Hedley Lomas op 7 oktober 1992 ingediende vergunningaanvraag voor de uitvoer van levende schapen naar Spanje.

3 Tussen april 1990 en 1 januari 1993 heeft het Ministerie voor Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening van Engeland en Wales stelselmatig geweigerd vergunning te verlenen voor de uitvoer van levende slachtdieren naar Spanje, op grond dat de dieren in de slachthuizen van die staat een behandeling ondergingen die in strijd was met richtlijn 74/577/EEG van de Raad van 18 november 1974 betreffende de verdoving van dieren vóór het slachten (PB 1974, L 316, blz. 10; hierna: „de richtlijn").

4 De richtlijn, gebaseerd op de artikelen 43 en 100 EEG-Verdrag, beoogt volgens de considerans de verschillen tussen de wetgevingen van de Lid-Staten op het gebied van de dierenbescherming op te heffen die de werking van de gemeenschappelijke markt rechtstreeks kunnen beïnvloeden, voorts in het algemeen elke vorm van wreedheid jegens dieren te voorkomen en in een eerste fase de dieren bij het slachten alleen te laten lijden indien dit in het geheel niet kan worden voorkomen. De artikelen 1 en 2 schrijven de Lid-Staten het gebruik voor van de methode van verdoving, met daartoe geschikt bevonden middelen, bij het slachten van runderen,

schapen, varkens, geiten en eenhoevige dieren. De procedures voor de controle op de naleving van deze bepalingen worden bij deze richtlijn niet geharmoniseerd.

5 Het Koninkrijk Spanje diende met ingang van de datum van zijn toetreding tot de Gemeenschap — 1 januari 1986 — aan de richtlijn uitvoering te geven.

6 De richtlijn is in Spanje in nationaal recht omgezet bij koninkrijk decreet van 18 december 1987 (*Boletin Oficial del Estado* nr. 312 van 30.12.1987), waarin onder meer de bepalingen van de artikelen 1 en 2 van de richtlijn zijn overgenomen en als toegelaten verdovingsmiddelen het penschietpistool, elektrische schokken of koolstofdioxyde worden genoemd. Het decreet voorziet niet in sancties op overtreding van het daarin bepaalde.

7 Ondanks de vaststelling van dit decreet kwam het Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening van Engeland en Wales tot de overtuiging, onder meer op grond van inlichtingen van de Spaanse vereniging voor dierenbescherming, dat een aantal Spaanse slachthuizen zich niet aan de richtlijn hield, hetzij omdat deze niet over de benodigde apparatuur voor het verdoven van de dieren beschikten, hetzij omdat die apparatuur niet of niet juist werd gebruikt. Het ministerie beschikte weliswaar niet over voldoende bewijs omtrent de situatie in alle Spaanse slachthuizen, maar op grond van de verkregen inlichtingen meende men dat de richtlijn zodanig werd veronachtzaamd, dat een niet te verwaarlozen risico bestond dat de naar Spanje voor de slacht uitgevoerde dieren aldaar een behandeling zouden ondergaan die zich niet met de richtlijn verdroeg.

8 Naar aanleiding van klachten die haar in 1990 bereikten van groeperingen in zowel het Verenigd Koninkrijk als Spanje die zich het lot van de dieren aantrekken, heeft de Commissie contact opgenomen met de Spaanse autoriteiten voor besprekingen over de situatie, met name het ontbreken van dwangmaatregelen bij overtreding van de Spaanse bepalingen ter uitvoering van de richtlijn. Na zowel van de

nationale als van de regionale Spaanse autoriteiten de verzekering te hebben gekregen dat de richtlijn werd toegepast, besloot de Commissie in 1992 geen verdere actie te ondernemen uit hoofde van artikel 169 EEG-Verdrag. In juli 1992 deelde zij de Britse autoriteiten mede, dat het door het Verenigd Koninkrijk ingestelde algehele verbod van uitvoer van levende dieren naar Spanje haars inziens in strijd was met artikel 34 EEG-Verdrag en niet gerechtvaardigd kon worden uit hoofde van artikel 36 van het Verdrag.

9 Dit algehele verbod is met ingang van 1 januari 1993 opgeheven, nadat de Chief Veterinary Officer van het Verenigd Koninkrijk en zijn Spaanse ambtgenoot bijeen waren gekomen om te bezien, of er in Spanje vooruitgang was geboekt bij de uitvoering van de richtlijn, en om zich op middelen te bezinnen om ervoor te zorgen dat voortaan alle uit het Verenigd Koninkrijk afkomstige dieren overeenkomstig de richtlijn zouden worden behandeld. In vervolg hierop hebben beide regeringen maatregelen vastgesteld die moeten verzekeren, dat de uit het Verenigd Koninkrijk direct voor de slacht naar Spanje uitgevoerde dieren alleen naar slachthuizen worden gebracht die volgens bevestiging van de Spaanse autoriteiten de communautaire vereisten inzake dierenbescherming naleven.

10 Op 7 oktober 1992 vroeg Hedley Lomas een uitvoervergunning aan voor een aantal levende schapen, bestemd voor de slacht in een met name genoemde Spaanse inrichting. De vergunning werd niet verleend, hoewel het betrokken slachthuis volgens door Hedley Lomas verkregen inlichtingen sinds 1986 was erkend en de communautaire richtlijnen inzake dierenbescherming naleefde, en de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk niet over bewijs van het tegendeel beschikten.

11 Daarop vorderde Hedley Lomas voor de High Court of Justice een verklaring voor recht, dat de weigering van het Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening in strijd was met artikel 34 van het Verdrag, alsmede schadevergoeding.

12 Het ministerie bestrijdt niet, dat het niet verlenen van de uitvoervergunning een kwantitatieve uitvoerbeperking vormt, doch meent dat dit gerechtvaardigd was uit hoofde van artikel 36 van het Verdrag en daarom verenigbaar met het gemeenschapsrecht.

13 Van oordeel dat het bij hem aanhangige geschil uitlegging van het gemeenschapsrecht vergde, heeft de High Court of Justice besloten, de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Belet het bestaan van een harmonisatierichtlijn (richtlijn 74/577/EEG), die niet in sancties of procedures voor het geval van niet-nakoming voorziet, dat een Lid-Staat (Lid-Staat A) een beroep doet op artikel 36 EEG-Verdrag om exportbeperkende maatregelen te rechtvaardigen, wanneer een in dat artikel genoemd belang in gevaar komt doordat een andere Lid-Staat (Lid-Staat B) in de praktijk te kort schiet in de verwezenlijking van de met de richtlijn beoogde doelstellingen?

Bij ontkennende beantwoording van de eerste vraag:

2) Geeft artikel 36 Lid-Staat A in de in de eerste vraag vermelde omstandigheden het recht, de uitvoer van levende schapen voor de slacht naar Lid-Staat B te verbieden,

i) hetzij in algemene zin,

ii) hetzij in een geval waarin de aangegeven bestemming van de schapen een slachthuis in Lid-Staat B is, ten aanzien waarvan Lid-Staat A evenwel geen bewijs heeft, dat de voorschriften van de richtlijn er niet in acht worden genomen?

Indien de eerste vraag bevestigend of de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord:

3) Is in omstandigheden als die van de onderhavige zaak Lid-Staat A naar gemeenschapsrecht verplicht, een handelaar de schade te vergoeden die hij heeft geleden doordat hem in strijd met artikel 34 geen uitvoervergunning is verleend? Zo ja, onder welke voorwaarden ontstaat die verplichting en hoe moet de vergoeding worden berekend?"

De eerste twee vragen

14 De eerste vraag dient aldus te worden verstaan, dat de nationale rechter wenst te vernemen of het gemeenschapsrecht zich ertegen verzet, dat een Lid-Staat een beroep doet op artikel 36 van het Verdrag ter rechtvaardiging van een beperking van de uitvoer van goederen naar een andere Lid-Staat op de enkele grond, dat die andere Lid-Staat volgens de eerste staat de voorschriften van een communautaire harmonisatierichtlijn niet naleeft die het doel beoogt te bereiken ter bescherming waarvan het beroep op artikel 36 zou dienen, maar die niet voorziet in een procedure voor controle op de toepassing van die bepalingen of in sancties op overtreding ervan.

15 Alvorens deze vraag inhoudelijk te beantwoorden zij vastgesteld, dat blijkens de verwijzingsbeschikking de algemene beleidslijn van de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk om geen uitvoervergunningen naar Spanje te verlenen, enkel berustte op de overtuiging, dat een aantal Spaanse slachthuizen de voorschriften van de richtlijn zelf niet naleefden en er op zijn minst een niet te verwaarlozen risico bestond, dat de naar Spanje uitgevoerde dieren bij de slacht aldaar in strijd met de richtlijn zouden worden behandeld.

16 In het licht van deze feitelijke context moet de eerste vraag van de verwijzende rechter worden beantwoord.

17 In de eerste plaats zij opgemerkt, dat de weigering van een Lid-Staat om uitvoervergunningen te verstrekken een kwantitatieve uitvoerbeperking vormt, die in strijd is met artikel 34 van het Verdrag.

18 In de tweede plaats kunnen op grond van artikel 36 van het Verdrag beperkingen van het vrije verkeer van goederen in stand blijven, die zijn gerechtvaardigd uit hoofde van bescherming van de gezondheid en het leven van dieren, een door het gemeenschapsrecht erkend fundamenteel vereiste. Een beroep op deze bepaling is echter niet meer mogelijk, wanneer communautaire richtlijnen voorzien in harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn om die specifieke doelstelling te verwezenlijken, welke met het beroep op artikel 36 zou worden nagestreefd.

19 Aan dit verbod om terug te vallen op artikel 36 wordt niet afgedaan door het feit, dat in het onderhavige geval de richtlijn niet voorziet in een communautaire procedure ter controle van de naleving ervan, evenmin als in sancties bij overtreding van het daarin bepaalde. Immers, wanneer in de richtlijn een controleprocedure en sancties ontbreken, dan heeft dit slechts tot gevolg, dat de Lid-Staten overeenkomstig de artikelen 5, eerste alinea, en 189, derde alinea, van het Verdrag verplicht zijn alle passende maatregelen te nemen om de gelding en doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht te verzekeren (zie onder meer het arrest van 21 september 1989, zaak 68/88, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1989, blz. 2965, r. o. 23). In dit opzicht dienen de Lid-Staten vertrouwen in elkaar te stellen wat betreft de op ieders grondgebied verrichte controles (zie eveneens het arrest van 25 januari 1977, zaak 46/76, Bauhuis, Jurispr. 1977, blz. 5, r. o. 22).

20 Een Lid-Staat mag zich niet het recht aanmeten om eenzijdig corrigerende of beschermende maatregelen vast te stellen, teneinde het hoofd te bieden aan een eventuele miskenning van het gemeenschapsrecht door een andere Lid-Staat (arresten van 13 november 1964, gevoegde zaken 90/63 en 91/63, Commissie/Luxemburg en België, Jurispr. 1964, blz. 1277, en 25 september 1979, zaak 232/78, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1979, blz. 2729, r. o. 9).

21 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat het gemeenschapsrecht zich ertegen verzet dat een Lid-Staat een beroep doet op artikel 36 van het Verdrag ter rechtvaardiging van een beperking van de uitvoer van goederen naar een andere Lid-Staat op de enkele grond, dat die andere Lid-Staat volgens de eerste staat de bepalingen van een communautaire harmonisatierichtlijn niet naleeft die het doel beoogt te bereiken ter bescherming waarvan het beroep op artikel 36 zou dienen, maar die niet voorziet in een procedure voor controle op de toepassing van die bepalingen of in sancties op overtreding ervan.

22 Gelet op het antwoord op de eerste vraag behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

De derde vraag

23 Met zijn derde vraag verzoekt de nationale rechter het Hof te preciseren, onder welke voorwaarden een Lid-Staat verplicht is de schade te vergoeden die hij een particulier heeft toegebracht door in strijd met artikel 34 EG-Verdrag de afgifte van een uitvoervergunning te weigeren.

24 Vooraf zij eraan herinnerd, dat het beginsel van de aansprakelijkheid van de staat voor schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het gemeenschapsrecht die hem kunnen worden toegerekend, inherent is aan het systeem van het Verdrag (arresten van 19 november 1991, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich e. a., Jurispr. 1991, blz. I-5357, r. o. 35, en 5 maart 1996, gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, Brasserie du pêcheur en Factortame, Jurispr. 1996, blz. I-1029, r. o. 31). Voorts zijn de voorwaarden waaronder de aansprakelijkheid van de staat een recht op schadevergoeding doet ontstaan, afhankelijk van de aard

van de aan de schade ten grondslag liggende schending van het gemeenschapsrecht (arrest Francovich, reeds aangehaald, r. o. 38; arrest Brasserie du pêcheur en Factortame, reeds aangehaald, r. o. 38).

25 Met betrekking tot het geval van een toerekenbare schending van het gemeenschapsrecht door een Lid-Staat, optredend in een materie waarin hij bij het maken van normatieve keuzes over een ruime beoordelingsmarge beschikt, heeft het Hof in het arrest Brasserie du pêcheur en Factortame (reeds aangehaald, r. o. 51) geoordeeld, dat een dergelijk recht op schadevergoeding moet worden erkend wanneer aan drie voorwaarden is voldaan, te weten dat de geschonden rechtsregel ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen, dat er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending, en ten slotte dat er een direct causaal verband bestaat tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade.

26 Deze drie voorwaarden gelden eveneens in de onderhavige omstandigheden.

27 Wat de eerste voorwaarde betreft, vormt — zoals volgt uit het antwoord op de eerste vraag — de weigering van het Verenigd Koninkrijk om Hedley Lomas een uitvoervergunning te verlenen, een met artikel 34 van het Verdrag strijdige kwantitatieve uitvoerbeperking die niet geldig kon worden gerechtvaardigd door een beroep op artikel 36. Artikel 34 behelst weliswaar een tot de Lid-Staten gericht verbod, maar het doet niettemin voor de particulieren rechten ontstaan die de rechterlijke instanties van de Lid-Staten dienen te handhaven (arrest van 29 november 1978, zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1978, blz. 2347, r. o. 66 en 67).

28 Wat de tweede voorwaarde betreft moet worden aangenomen, dat wanneer de betrokken Lid-Staat op het moment van de inbreuk niet voor normatieve keuzes stond en slechts een zeer beperkte of in het geheel geen beoordelingsmarge had, de enkele inbreuk op het gemeenschapsrecht kan volstaan om een voldoende gekwalificeerde schending te doen vaststaan.

29 In dit verband moet bovendien worden vastgesteld, dat in het onderhavige geval het Verenigd Koninkrijk niet eens het concrete bewijs heeft kunnen leveren dat het slachthuis waarvoor de in de vergunningaanvraag bedoelde dieren waren bestemd, de richtlijn niet naleefde.

30 Wat de derde voorwaarde betreft, is het de taak van de nationale rechter om na te gaan, of er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door verzoekster in het hoofdgeding geleden schade.

31 Zoals volgt uit het arrest Francovich (reeds aangehaald, r. o. 41 tot 43), en onder voorbehoud van het recht op schadevergoeding dat rechtstreeks voortvloeit uit het gemeenschapsrecht wanneer aan de drie in de vorige rechtsoverweging bedoelde voorwaarden is voldaan, staat het aan de Lid-Staat om in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht de gevolgen van de veroorzaakte schade ongedaan te maken, met dien verstande dat de door de nationale wettelijke regelingen ter zake van schadevergoeding vastgestelde voorwaarden niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor gelijksoortige nationale vorderingen gelden, en niet van dien aard mogen zijn, dat zij het verkrijgen van schadevergoeding nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk maken (zie eveneens het arrest Brasserie du pêcheur en Factortame, reeds aangehaald, r. o. 67).

32 Op de derde vraag dient derhalve te worden geantwoord, dat een Lid-Staat de verplichting heeft tot vergoeding van de schade die een particulier heeft geleden doordat in strijd met artikel 34 van het Verdrag de afgifte van een uitvoervergunning is geweigerd, wanneer de geschonden regel van gemeenschapsrecht ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen, er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending en er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen die schending en de door particulieren geleden schade. Onder voorbehoud hiervan, is het aan de staat om in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht de gevolgen ongedaan te maken van de schade veroorzaakt door een hem toe te rekenen schending van het gemeenschapsrecht, met dien verstande dat de door de toepasselijke nationale wettelijke regeling vastgestelde voorwaarden niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor gelijksoortige nationale vorderingen gelden, en niet van dien aard mogen zijn, dat zij het verkrijgen van schadevergoeding nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

Kosten

33 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de High Court of Justice, Queen's Bench Division, bij beschikking van 6 december 1993 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Het gemeenschapsrecht verzet zich ertegen, dat een Lid-Staat een beroep doet op artikel 36 EG-Verdrag ter rechtvaardiging van een beperking van de uitvoer van goederen naar een andere Lid-Staat op de enkele grond, dat die andere Lid-Staat volgens de eerste staat de bepalingen van een communautaire harmonisatierichtlijn niet naleeft die het doel beoogt te bereiken ter bescherming waarvan het beroep op artikel 36 zou dienen, maar die niet voorziet in een procedure voor controle op de toepassing van die bepalingen of in sancties op overtreding ervan.

2) Een Lid-Staat heeft de verplichting tot vergoeding van de schade die een particulier heeft geleden doordat in strijd met artikel 34 van het Verdrag de afgifte van een uitvoervergunning is geweigerd, wanneer de geschonden regel van gemeenschapsrecht ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen, er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending en er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen die schending en de door particulieren geleden schade. Onder voorbehoud hiervan is het aan de staat om in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht de gevolgen ongedaan te maken van de schade veroorzaakt door een hem toe te rekenen

schending van het gemeenschapsrecht, met dien verstande dat de door de toepasselijke nationale wettelijke regeling vastgestelde voorwaarden niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor gelijksoortige nationale vorderingen gelden, en niet van dien aard mogen zijn, dat zij het verkrijgen van schadevergoeding nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Ragnemalm Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 mei 1996.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias