DOMSTOLENS DOM
den 23 maj 1996 *

I mål C-5/94,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från High Court of Justice Queen's Bench Division (England och Wales), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

The Queen

och

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

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

angående tolkningen av artiklarna 34 och 36 i EG-fördraget och principen om statens utomobligatoriska skadeståndsansvar för överträdelse av gemenskapsrätten,

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. N. Kakouris, D. A. O. Edward och G. Hirsch samt domarna G. F. Mancini (referent), F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, H. Ragnemalm och L. Sevón,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Hedley Lomas (Ireland) Ltd, genom Conor C. Quigley, barrister, med fullmakt från A. M. Burstow, solicitor,

— Förenade kungarikets regering, genom Assistant Treasury Solicitor J. E. Collins, i egenskap av ombud, biträdd av S. Richards och N. Paines, barristers,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren T. Cusack, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 7 mars 1995 av: Hedley Lomas (Ireland) Ltd, företrätt av Conor C. Quigley, Förenade kungarikets regering, företrädd av B. Gardner, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av S. Richards och N. Paines, och kommissionen, företrädd av T. Cusack,

och efter att den 20 juni 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 High Court of Justice, Queen's Bench Division, har genom beslut av den 6 december 1993, som inkom till domstolen den 10 januari samma år, i begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EG-fördraget ställt ett flertal frågor angående tolkningen av artiklarna 34 och 36 i samma fördrag och principen om statens utomobligatoriska skadeståndsansvar för överträdelse av gemenskapsrätten.

2 Dessa frågor har ställts inom ramen för en tvist mellan Hedley Lomas (Ireland) Ltd (nedan kallat Hedley Lomas) och Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (ministeriet för jordbruk, fiske och livsmedelsfrågor) för England och Wales, till följd av att detta ministerium hade vägrat att utfärda en licens för export av levande får till Spanien, som hade sökts av Hedley Lomas den 7 oktober 1992.

3 Ministeriet för jordbruk, fiske och livsmedelsfrågor för England och Wales vägrade systematiskt, mellan april månad 1990 och den 1 januari 1993, att utfärda licenser för export av levande slaktboskap till Spanien av det skälet att slaktboskapen i denna medlemsstats slakterier utsattes för en behandling som stred mot rådets direktiv 74/577/EEG av den 18 november 1974 om bedövning av djur före slakt (EGT nr L 316, s. 10, nedan kallat direktivet).

4 Direktivet, vilket grundar sig på artiklarna 43 och 100 i EEG-fördraget, syftar, såsom framgår av ingressen, till att avskaffa sådana skillnader i medlemsstaternas lagstiftning på djurskyddsområdet som är av den arten att de direkt påverkar den gemensamma marknaden. Det syftar även allmänt till att djur skall besparas såväl all plågsam behandling som, i ett första steg, onödigt lidande vid slakt. I artiklarna 1 och 2 åläggs medlemsstaterna att använda bedövning, genom en erkänt lämplig metod, när djur av arterna nötkreatur, svin, får, getter och hovdjur slaktas. Genom

direktivet harmoniseras inte förfarandena för kontroll av att dess bestämmelser följs.

5 Konungariket Spanien var skyldigt att följa direktivet från och med datumet för dess anslutning till gemenskapen, det vill säga den 1 januari 1986.

6 Direktivet införlivades i Spanien genom förordning [Real Decreto] av den 18 december 1987 (*Boletin Oficiál del Estado* nr 312 av den 30 december 1987), i vilken bland annat bestämmelserna i artiklarna 1 och 2 återges och det som godkända bedövningsmetoder anges användning av slaktpistol, elektrisk chock eller koldioxid. I förordningen föreskrivs inte någon sanktion för det fall dess bestämmelser överträds.

7 Trots att denna förordning hade antagits blev ministeriet för jordbruk, fiske och livsmedelsfrågor för England och Wales — bland annat på grundval av upplysningar som hade erhållits från Spanska djurskyddsföreningen — övertygat om att ett visst antal spanska slakterier inte följde reglerna i direktivet, antingen genom att de inte hade den utrustning som krävdes för att bedöva djuren eller genom att utrustningen inte användes på ett korrekt sätt. Även om det inte förfogade över tillräckliga bevis beträffande förhållandena vid alla spanska slakterier, ansåg ministeriet att de upplysningar som det hade visade att direktivet överträddes i en sådan omfattning att det gav upphov till en inte försumbar risk att de djur som exporterades till Spanien för slakt skulle utsättas för en behandling som stred mot direktivet.

8 Till följd av klagomål som kommissionen under år 1990 hade fått från militanta grupper som värnade om djurens välbefinnande, såväl i Förenade kungariket som i Spanien, tog kommissionen kontakt och höll flera möten med de spanska myndigheterna för att undersöka förhållandena i denna stat, särskilt beträffande avsaknaden av tvångsåtgärder vid överträdelse av de spanska bestämmelser genom vilka

direktivet hade införlivats. Kommissionen beslutade år 1992, med hänsyn till de försäkringar som hade givits av spanska myndigheter — såväl nationella som regionala — vad beträffar tillämpningen av direktivet, att inte vidta någon åtgärd enligt artikel 169 i EEG-fördraget. I juli 1992 underrättade kommissionen de brittiska myndigheterna om att den ansåg att det generella förbud som Förenade konungariket tillämpade med avseende på export av levande djur till Spanien stred mot artikel 34 i EEG-fördraget och inte kunde anses berättigat enligt artikel 36 i samma fördrag.

9 Detta generella förbud upphävdes med verkan från och med den 1 januari 1993 till följd av ett sammanträffande mellan Chief Veterinary Officer i Förenade kungariket och dennes spanske motsvarighet, vilket syftade till att undersöka de framsteg som Spanien hade uppnått vid genomförandet av direktivet och de medel som skulle användas för att se till att alla djur från Förenade kungariket hädanefter skulle behandlas i enlighet med direktivet. Till följd av dessa åsiktsutbyten vidtog de båda regeringarna åtgärder som syftade till att de djur som exporterades från Förenade kungariket för omedelbar slakt i Spanien endast skulle skickas till sådana spanska slakterier som de spanska myndigheterna hade bekräftat följde gemenskapsrättsliga djurskyddskrav.

10 Den 7 oktober 1992 sökte Hedley Lomas en exportlicens för att exportera ett visst antal levande får som var ämnade för slakt vid ett uttryckligen angivet spanskt företag. Exportlicensen utfärdades inte, trots att det ifrågavarande slakteriet, enligt uppgifter från Hedley Lomas, hade varit godkänt sedan år 1986 och uppfyllde kraven enligt gemenskapsdirektiven angående djurskydd, och trots att myndigheterna i Förenade kungariket inte förfogade över något bevis som pekade i motsatt riktning.

11 Hedley Lomas väckte talan vid High Court of Justice om fastställelse av att avslagsbeslutet från ministeriet för jordbruk, fiske och livsmedelsfrågor stred mot artikel 34 i fördraget samt om skadestånd.

12 Ministeriet har inte bestritt att vägran att utfärda exportlicensen utgör en kvantitativ exportrestriktion men har gjort gällande att den var berättigad enligt artikel 36 i fördraget och följaktligen förenlig med gemenskapsrätten.

13 High Court of Justice, som ansåg att den vid denna domstol anhängiggjorda tvisten krävde tolkning av gemenskapsrätten, beslutade att förklara målet vilande och att i en begäran om förhandsavgörande till domstolen ställa följande frågor:

"1) Utgör den omständigheten att det finns ett direktiv om harmonisering (direktiv 74/577/EEG), i vilket det varken föreskrivs sanktioner eller regler för det fall att dess bestämmelser inte följs, hinder för att en medlemsstat (medlemsstat A) åberopar artikel 36 i EEG-fördraget för att berättiga exportbegränsande åtgärder då ett i denna artikel föreskrivet skyddsintresse hotas på grund av att en annan medlemsstat (medlemsstat B) i praktiken försummar att säkerställa de resultat som krävs enligt direktivet?

Om den första frågan besvaras nekande:

2) Är det enligt artikel 36 tillåtet för medlemsstat A att, under de omständigheter som beskrivs i den första frågan, förbjuda export av får till medlemsstat B för slakt

i) generellt

eller

ii) då den för nämnda får angivna bestämmelseorten är ett slakteri i medlemsstat B, mot vilken medlemsstat A inte har bevis om att den inte följer direktivets bestämmelser?

Om den första frågan besvaras jakande eller om den andra frågan besvaras nekande, och under de förutsättningar som är aktuella i detta fall:

3) Har medlemsstat A enligt gemenskapsrätten en skyldighet att ersätta den skada som en näringsidkare kan ha vållats genom att det i strid med artikel 34 inte har utfärdats en exportlicens och, för det fall frågan besvaras jakande, under vilka förutsättningar uppkommer en sådan skyldighet och på vilket sätt skall nämnda ersättning beräknas?"

Den första och den andra frågan

14 Den första frågan skall förstås så, att den nationella domstolen önskar få veta om gemenskapsrätten utgör hinder för att en medlemsstat åberopar artikel 36 i fördraget för att berättiga en begränsning av exporten av varor till en annan medlemsstat av det enda skälet att den senare staten, enligt den förra, inte följer föreskrifterna i ett gemenskapsdirektiv om harmonisering, vilket fullföljer det syfte som en tillämpning av artikel 36 skulle avse att skydda men som inte lägger fast några förfaranden för kontroll av föreskrifternas tillämpning eller någon sanktion för det fall att de överträds.

15 Det finns anledning att innan sakfrågan besvaras, konstatera att, såsom framgår av beslutet om hänskjutande, den allmänna handlingslinje som i detta fall antagits av myndigheterna i Förenade kungariket och som bestod i att vägra att bevilja licenser för export till Spanien, uteslutande grundade sig på övertygelsen att vissa spanska slakterier inte följde reglerna i själva direktivet och att det åtminstone fanns en inte försumbar risk att de djur som exporterades till Spanien vid slakten där skulle utsättas för en behandling som stred mot direktivet.

16 Det är mot denna faktiska bakgrund som den hänskjutande domstolens första fråga bör besvaras.

17 Det finns först anledning att konstatera att en medlemsstats vägran att utfärda exportlicenser utgör en mot artikel 34 i fördraget stridande kvantitativ exportrestriktion.

18 Vidare gör tillämpningen av artikel 36 i fördraget det möjligt att upprätthålla restriktioner för den fria rörligheten för varor då dessa grundas på hänsyn till intresset av att skydda djurs hälsa och liv, vilket är ett grundläggande krav som erkänns i gemenskapsrätten. En sådan tillämpning är dock inte längre möjlig då det i gemenskapsdirektiv föreskrivs harmonisering av sådana åtgärder som är nödvändiga för att fullfölja det särskilda syfte som eftersträvas genom tillämpningen av artikel 36.

19 Detta förbud mot att tillämpa artikel 36 påverkas inte av den omständigheten att det i direktivet i detta fall varken fastställs något gemenskapsrättsligt förfarande för kontroll av att direktivet följs eller föreskrivs någon sanktion för det fall att dess bestämmelser överträds. Den omständigheten att det i direktivet inte föreskrivs något förfarande för kontroll eller sanktion medför nämligen endast att medlemsstaterna, i enlighet med artikel 5 första stycket och artikel 189 tredje stycket i fördraget, är skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa gemenskapsrättens räckvidd och verkan (se bland annat dom av den 21 september 1989, kommissionen mot Grekland, 68/88, Rec. s. 2965, punkt 23). Medlemsstaterna skall i detta hänseende visa varandra ett ömsesidigt förtroende vad beträffar de kontroller som utförs på deras respektive territorier (se även dom av den 25 januari 1977, Bauhuis, 46/76, Rec. s. 5, punkt 22).

20 I detta sammanhang kan en medlemsstat inte tillåta sig att ensidigt vidta tillrättaläggande åtgärder eller skyddsåtgärder som syftar till att undanröja en annan medlemsstats eventuella överträdelse av gemenskapsrättens regler (domar av den 13 november 1964, kommissionen mot Luxemburg och Belgien, 90/63 och 91/63, Rec. s. 1217, och av den 25 september 1979, kommissionen mot Frankrike, 232/78, Rec. s. 2729, punkt 9).

21 Den första frågan bör följaktligen besvaras så, att gemenskapsrätten utgör hinder för att en medlemsstat åberopar artikel 36 i fördraget för att berättiga en begränsning av exporten av varor till en annan medlemsstat av det enda skälet att den senare medlemsstaten, enligt den förra, inte följer föreskrifterna i ett gemenskapsdirektiv om harmonisering, i vilket det syfte som en tillämpning av artikel 36 skulle skydda eftersträvas, men där det varken fastställs förfaranden för kontroll av föreskrifternas tillämpning eller någon sanktion för det fall de överträds.

22 Med hänsyn till det svar som har givits på den första frågan saknas anledning att besvara den andra frågan.

Den tredje frågan

23 Den nationella domstolen begär genom sin tredje fråga att domstolen skall ange under vilka förutsättningar en medlemsstat är skyldig att ersätta den skada som har vållats enskilda till följd av att den i strid med artikel 34 i fördraget har vägrat att utfärda en exportlicens.

24 Det finns anledning att inledningsvis påminna om att principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas denna medlemsstat utgör en väsentlig del av fördragets system (dom av den 19 november 1991, Francovich m. fl., C-6/90 och C-9/90, Rec. s. I-5357, punkt 35, och dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame, C-46/93 och C-48/93, REG s. I-1029, punkt 31). Dessutom beror förutsättningarna för att statens ansvar skall ge upphov till en rätt till skadestånd på vilket slag av överträdelse av gemenskapsrätten som har orsakat den vållade

skadan (den ovan nämnda domen Francovich m. fl., punkt 38, och den ovan nämnda domen Brasserie du pêcheur och Factortame, punkt 38).

25 Domstolen har, beträffande en överträdelse av gemenskapsrätten som kan tillskrivas en medlemsstat som handlar inom ett område där den förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när den har att göra normativa val, i punkt 51 i den ovan nämnda domen Brasserie du pêcheur och Factortame fastställt att en sådan rätt till skadestånd föreligger då tre förutsättningar är uppfyllda, nämligen att den rättsregel som har överträtts har till syfte att ge enskilda rättigheter, att överträdelsen är tillräckligt klar och att det finns ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet av medlemsstatens skyldighet och den skada som de drabbade personerna har lidit.

26 Dessa tre förutsättningar är även tillämpliga under sådana omständigheter som föreligger i detta fall.

27 Vad beträffar den första förutsättningen finns det anledning att konstatera att — såsom följer av det svar som har givits på den första frågan — Förenade kungarikets vägran att till Hedley Lomas utfärda en exportlicens utgör en mot artikel 34 i fördraget stridande kvantitativ exportrestriktion, utan att den kan anses berättigad genom en tillämpning av artikel 36. Även om det i artikel 34 föreskrivs ett förbud för medlemsstaterna ger artikeln inte desto mindre upphov till rättigheter för enskilda som de nationella domstolarna skall skydda (dom av den 29 november 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Rec. s. 2347, punkterna 66 och 67).

28 Vad beträffar den andra förutsättningen finns det anledning att anse att en mindre överträdelse av gemenskapsrätten kan vara tillräcklig för att det skall vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse, om den ifrågavarande medlemsstaten vid tidpunkten då den begick överträdelsen inte stod inför något normativt val och förfogade över ett i hög grad begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning. Det förhåller sig på detta sätt när medlemsstaten var skyldig att rätta sig efter en gemenskapsrättslig regel som innehåller ett förbud.

29 Det finns i detta sammanhang anledning att dessutom konstatera att Förenade kungariket i detta fall inte ens har kunnat framlägga bevisning om att slakteriet till vilket de djur var ämnade som var föremål för ansökan om exportlicens, inte följde direktivet.

30 Vad beträffar den tredje förutsättningen ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva om det finns ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet av den skyldighet som åligger staten och den skada som käranden i målet vid den nationella domstolen har lidit.

31 Som framgår av punkt 41—43 i den ovan nämnda domen Francovich m. fl., är det — med förbehåll för den direkt på gemenskapsrätten grundade rätt till skadestånd som föreligger då de tre förutsättningar som anges i föregående punkt är uppfyllda — inom ramen för den nationella skadeståndsrätten som det ankommer på staten att gottgöra följderna av den vållade skadan, på villkor att de förutsättningar som fastställs i nationell lagstiftning i fråga om skadestånd inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande nationella ersättningsanspråk eller utformas på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd (se även den ovan nämnda domen Brasserie du pêcheur och Factortame, punkt 67).

32 Den tredje frågan bör således besvaras så, att medlemsstatens skyldighet att utge ersättning för skada, som har vållats en enskild genom att den i strid med artikel 34 i fördraget har vägrat att utfärda en exportlicens, uppkommer om den gemenskapsrättsliga regel som har överträtts har till syfte att ge enskilda rättigheter och överträdelsen är tillräckligt klar samt det finns ett direkt orsakssamband mellan denna överträdelse och den skada som de enskilda har lidit. Det är med detta förbehåll som det ankommer på staten att inom ramen för den nationella skadeståndsrätten gottgöra följderna av den skada som har vållats genom en sådan överträdelse av gemenskapsrätten som kan tillskrivas staten, på villkor att de förutsättningar som fastställs i den nationella lagstiftning som är tillämplig inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande nationella ersättningsanspråk eller utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd.

Rättegångskostnader

33 De kostnader som har förorsakats den brittiska regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. 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.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 6 december 1993 har förts vidare av High Court of Justice, Queen's Bench Division — följande dom:

1) **Gemenskapsrätten utgör hinder för att en medlemsstat åberopar artikel 36 i EG-fördraget för att berättiga en begränsning av exporten av varor till en annan medlemsstat av det enda skälet att den senare medlemsstaten, enligt den förra, inte följer föreskrifterna i ett gemenskapsdirektiv om harmonisering, i vilket det syfte som en tillämpning av artikel 36 skulle skydda eftersträvas, men där det varken fastställs förfaranden för kontroll av föreskrifternas tillämpning eller någon sanktion för det fall de överträds.**

2) **Medlemsstaten är skyldig att utge ersättning för skada som har vållats en enskild genom att den i strid med artikel 34 i fördraget har vägrat att utfärda en exportlicens, om den gemenskapsrättsliga regel som har överträtts har till syfte att ge enskilda rättigheter och överträdelsen är tillräckligt klar samt det finns ett direkt orsakssamband mellan denna överträdelse och den skada som de enskilda har lidit. Det är med detta förbehåll som det ankommer på staten att inom ramen för den nationella skadeståndsrätten**

gottgöra följderna av den skada som har vållats genom en sådan överträdelse av gemenskapsrätten som kan tillskrivas staten, på villkor att de förutsättningar som fastställs i den nationella lagstiftning som är tillämplig inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande nationella ersättningsanspråk eller utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Ragnemalm Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 maj 1996.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande