

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

23 май 1996 година*

„Свободно движение на стоки – Защита на животните – Директива за хармонизация – Член 36 от Договора за ЕО – Извъндоговорна отговорност на държава-членка за нарушаване на правото на Общността”

По дело C-5/94

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда, на основание член 177 от Договора за ЕО, от High Court of Justice, Queen's Bench Division (England & Wales) (Обединеното кралство), по спора, висящ пред този съд между

The Queen

и

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: дружество Hedley Lomas (Ireland) Ltd

относно тълкуването на членове 34 и 36 от Договора за ЕО и на принципа за извъндоговорната отговорност на държавата за нарушаване на правото на Общността,

СЪДЪТ,

в състав: г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н C. N. Kakouris, г-н D. A. O. Edward и г-н G. Hirsch, председатели на състав, г-н G. F. Mancini (докладчик), г-н F. A. Schockweiler, г-н J. C. Moitinho de Almeida, г-н P. J. G. Картеун, г-н J. L. Murray, г-н H. Ragnemalm и г-н L. Sevón, членове,

генерален адвокат: г-н P. Léger,

секретар: г-жа D. Louterman-Hubeau, главен администратор,

като взе предвид писмените становища, представени:

- за Hedley Lomas (Ireland) Ltd, от г-н Conog C. Quigley, barrister, упълномощен от г-н A. M. Burstow, solicitor,

- за правителството на Обединеното кралство, от г-н J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, в качеството на представител, подпомаган от г-н S. Richards и г-н N. Paines, barristers,

- за Комисията на Европейските общности от г-н T. Cusack, правен съветник, в качеството му на представител,

* Език на производството: английски.

предвид протокола за съдебното заседание,

като изслуша устните становища на Hedley Lomas (Ireland) Ltd, за което се явява г-н Conor C. Quigley, на правителството на Обединеното кралство, за което се явява г-жа B. Gardner, от Treasury Solicitor' s Department, в качеството на представител, подпомагана от г-н S. Richards и г-н N. Paines и на Комисията, за която се явява г-н T. Cusak, в съдебното заседание на 7 март 1995 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат в съдебното заседание на 20 юни 1995 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С Определение от 6 декември 1993 г., постъпило в Съда на 10 януари следващата година, High Court of Justice, Queen's Bench Division е задал, на основание член 177 от Договора за ЕО, няколко преюдициални въпроса свързани с тълкуването на членове 34 и 36 от същия договор и на принципа за извъндоговорната отговорност на държавата за нарушаване на правото на Общността.

2. Тези въпроси са били поставени в рамките на един спор между Hedley Lomas (Ireland) Ltd (наричано по-нататък „Hedley Lomas”) и Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Министерство на земеделието, риболова и храните) на Англия и Уелс, последвал отказа на това министерство да издаде лицензия за износ на живи овце за Испания, поискана от Hedley Lomas на 7 октомври 1992 г.

3. Между м. април 1990 г. и 1 януари 1993 г., Ministry of Agriculture, Fisheries and Food на Англия и Уелс редовно е отказвало да издава лицензии за износ на живи животни за клане за Испания с мотива, че последните били подлагани в кланиците на тази държава на третиране, противоречащо на Директива 74/577/ЕИО на Съвета от 18 ноември 1974 г. относно зашеметяването на животните преди да бъдат заклани (ОВ L 316, стр. 10, наричана по-нататък „Директивата”).

4. Директивата, която се основава на членове 43 и 100 от Договора за ЕИО, цели, както се установява от нейния преамбюл, да премахне различията между законодателствата на държавите-членки в областта на защитата на животните, които могат да засегнат пряко функционирането на общия пазар, тя цели също, най-общо, да спести на животните всяко жестоко третиране и, на един първи етап, да не им налага да понасят, при тяхното клане, други страдания освен тези, които са абсолютно неизбежни. Нейните членове 1 и 2 налагат на държавите-членки прилагането на зашеметяването със средства, признати за подходящи за клането на животни от рода на едрия рогат добитък, овце, свине, кози и еднокопитни. Директивата не хармонизира процедурите за контрол за спазването на нейните разпоредби.

5. Кралство Испания е трябвало да се съобрази с Директивата считано от датата на неговото присъединяване към Общността, т. е. от 1 януари 1986 г.

6. Директивата е била въведена в Испания с Кралски указ от 18 декември 1987 г. (*Boletín Oficial del Estado* № 312 от 30 декември 1987 г.), който възпроизвежда именно разпоредбите на членове 1 и 2 от Директивата и посочва, като разрешени способи за зашеметяване, използването на пистолет за клане, електрошок или въглероден двуокис. Той не предвижда санкции в случай на нарушаване на тези разпоредби.

7. Независимо от приемането на този указ, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food на Англия и на Уелс е останало с убеждението, именно въз основа на сведения, получени от Испанското дружество за закрила на животните, че определен брой испански кланици не спазват нормите на Директивата, или поради това, че не притежават необходимото оборудване, за да зашеметяват животните, или защото оборудването не е или не е било използвано подходящо. Независимо че не разполагало с достатъчно доказателства относно положението във всички испански кланици, министерството смята, че сведенията, които притежава показвали известна степен на неспазване на Директивата, което може да създаде значителен риск изнесените за Испания, за да бъдат заклани там, животни, да понесат третиране, противоречащо на Директивата.

8. След оплакванията, които били отправени до нея през 1990 г. от групите борещи се за благото на животните, както в Обединеното кралство, така и в Испания, Комисията е влязла във връзка и е провела няколко срещи с испанските органи, за да проведе анкета относно положението в тази държава, по-специално относно липсата на принудителни мерки за неспазването на испанските разпоредби, транспониращи Директивата. С оглед на дадените уверения относно прилагането на Директивата от испанските органи, както национални, така и регионални, Комисията решава, през 1992 г., да не предприема никакви действия въз основа на член 169 от Договора за ЕИО. Тя информира, през м. юли 1992 г. органите на Обединеното кралство, че смята общата забрана, прилагана от Обединеното кралство по отношение на износа на живи животни за Испания за противоречаща на член 34 от Договора за ЕИО, и че същата не може да бъде оправдана въз основа на член 36 от Договора.

9. Тази обща забрана е била вдигната считано от 1 януари 1993 г., след една среща между Chief Veterinary Officer на Обединеното кралство и неговия испански колега, която е имала за цел да изследва осъществения от Испания напредък при въвеждането на Директивата и да се проучат начините да се гарантира в бъдеще, че всяко животно, идващо от Обединеното кралство, ще бъде третирано в съответствие с Директивата. След тази размяна на мнения, двете правителства приели мерки, предназначени да се направи така, че животните, изнасяни от Обединеното кралство с цел незабавното им клане в Испания, да бъдат изпращани само в кланици, за които испанските органи са потвърдили, че спазват изискванията на Общността за защита на животните.

10. На 7 октомври 1992 г., Hedley Lomas е поискал лицензия за износ за известно количество живи овце, предназначени за клане в едно испанско предприятие, посочено поименно. Лицензията не е било издадено, въпреки че, според получените сведения, въпросната кланица е била одобрена от 1986 г. и се съобразявала с директивите на Общността относно защитата на животните и

че органите на Обединеното кралство не разполагали с доказателства в обратен смисъл.

11. Hedley Lomas е подал иск до High Court of Justice с искане да се обяви, че отказът на Ministry of Agriculture, Fisheries and Food на Англия и на Уелс противоречи на член 34 от Договора и да получи обезщетение за загуби и пропуснати ползи.

12. Министерството не оспорва, че неиздаването на лицензия за износ представлява количествено ограничение на износа, но твърди, че то е било оправдано от гледна точка на член 36 от Договора, и следователно, съвместимо с правото на Общността.

13. Тъй като е счел, че спорът висящ пред него има нужда от тълкуване на правото на Общността, High Court of Justice реши да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси :

„1) Дали съществуването на една директива за хармонизация (Директива 74/577/ЕИО), която не предвижда санкции, нито правила за неспазването на нейните разпоредби, представлява пречка една държава-членка (държава-членка А) да се позове на член 36 от Договора за ЕИО, за да оправдае мерки за ограничаване на износа, когато един интерес, чиято защита е предвидена от този член е заплашен поради обстоятелството, че друга държава-членка (държава-членка В) пропуска, на практика, да гарантира резултатите изисквани според Директивата?

В случай на отрицателен отговор на първия въпрос :

2) При обстоятелствата описани в първия въпрос, член 36 позволява ли на една държава-членка А да забрани износа на овце за една държава-членка В за тяхното клане.

i) по принцип

или

ii) когато посоченото предназначение на тези овце е кланица на държавата-членка В, за която държавата-членка А няма доказателства, че тя не спазва разпоредбите на Директивата ?

В случай на положителен отговор на първия въпрос или на отрицателен отговор на втория и при условията на настоящия случай :

3) Правото на Общността налага ли на една държава-членка А задължението да поправи загубата, която е могла да бъде причинена на един търговец от липсата на издадена лицензия за износ в нарушение на член 34 и, в случай на положителен отговор, при какви условия едно такова задължение се поражда и как посоченото обезщетение трябва да бъде изчислено.?”

По първия и по втория въпрос

14. Първият въпрос трябва да се разбира в смисъл че националната юрисдикция иска да знае дали правото на Общността не разрешава една държава-членка да се позове на член 36 от Договора за да оправдае едно ограничаване на износа на стоки към друга държава-членка, с единствения мотив, че според първата държава, втората не спазва разпоредбите на една директива на Общността за хармонизация, преследваща целта, която прибягването до член 36 цели да защити, без обаче да предвижда процедура за контрол на тяхното приложение и санкции, в случай на тяхното нарушаване.

15. Преди да бъде даден отговор по същество, следва да се отбележи, че така както се установява от определението за препращане, в случая, генералната линия на поведение възприета от органите в Обединеното кралство, изразяваща се в отказа да се издават лицензии за износ за Испания, е почивала единствено на убеждението, че определен брой испански кланици не спазвали нормите на самата директива, и че съществувал най-малко един непренебрежим риск животните, изнасяни за Испания да понесат там, при клането им, третиране, противоречащо на Директивата.

16. Именно с оглед на фактическия контекст следва да се отговори на първия въпрос поставен от препращащата юрисдикция.

17. Първо, следва да се отбележи, че отказът на една държава-членка да издава лицензии за износ представлява количествено ограничение на износа, противоречащо на член 34 от Договора.

18. След това, използването на член 36 от Договора позволява да се запазят ограниченията за свободното движение на стоки, оправдани от съображения за опазване на здравето и живота на животните, което е основно изискване признато от правото на Общността. Независимо от това, това използване не е възможно, когато директивите на Общността предвиждат хармонизацията на мерките, необходими за осъществяването на специфичната цел, която преследва използването на член 36.

19. Тази забрана да се използва член 36 не би могла да бъде засегната от обстоятелството, че в случая, Директивата не урежда процедура на Общността за контрол на нейното спазване и не предвижда санкции в случай на нарушаване на нейните разпоредби. Наистина, отсъствието, в Директивата на процедура за контрол и на санкции, има за последица само да задължи държавите-членки, в съответствие с член 5, алинея първа и член 189, алинея трета от Договора, да вземат всички мерки, които могат да гарантират обхвата и ефективността на правото на Общността (вж. по-специално Решение от 21 септември 1989 г. по дело Комисия/Гърция, 68/88, *Recueil*, стр. 2965, точка 23). В това отношение, държавите-членки трябва да си засвидетелстват взаимно доверие във връзка с контрола осъществяван на техните съответни територии (вж. също Решение от 25 януари 1977 г. по дело *Bauhuis*, 46/76, *Recueil*, стр. 5, точка 22).

20. В този контекст, една държава-членка не би могла да се оправомощи да вземе едностранно коригиращи мерки или мерки на защита, предназначени да предотвратят едно евентуално несъобразяване, от една друга държава-членка, с

нормите на правото на Общността (Решение от 13 ноември 1964 г. по дело Комисия/Люксембург и Белгия, 90/63 и 91/63, Recueil, стр. 1217, и Решение от 25 септември 1979 г. по дело Комисия/Франция, 232/78, Recueil стр. 2729, точка 9).

21. Ето защо, следва да се отговори на първия въпрос, че правото на Общността не е пречка една държава-членка да се позовава на член 36 от Договора, за да обоснове едно ограничаване на износа на стоки за една друга държава-членка с единствения мотив, според първата държава, че втората държава не спазва предписанията на една директива на Общността за хармонизация, преследваща целта, която използването на член 36 цели да защити, без обаче да предвижда процедура за контрол на тяхното прилагане, нито санкция в случай на тяхното нарушаване.

Като се вземе предвид отговора даден на първия въпрос, не следва да се отговаря на втория въпрос

По третия въпрос

23. С третия си въпрос, националната юрисдикция иска от Съда да уточни условията при които една държава-членка е задължена да възстанови причинените на едно частно лице загуби, с отказа си да издаде лицензия за износ, в нарушение на член 34 от Договора.

24. Преди всичко, трябва да се припомни, че принципът на отговорността на държавата за загубите причинени на частните лица от нарушенията на правото на Общността, за които тя носи отговорност е присъщ на системата на Договора (Решения от 19 ноември 1991 г. по дело Francovich и др., C-6/90 и C-9/90, Recueil, стр. I-5357, точка 35 и Решение от 5 март 1996 г. по дело Brasserie du pêcheur и Factortame, C-46/93 и C-48/93, Recueil стр. 1-1029, точка 31). Между другото, условията при които отговорността на държавата дава право за обезщетение зависят от естеството на нарушението на правото на Общността, което е в основата на причинената загуба (Решение по дело Francovich и др., посочено по-горе, точка 38; Решение по дело Brasserie du pêcheur и Factortame, посочено по-горе, точка 38).

25. По повод на едно нарушение на правото на Общността, вменено във вина на една държава-членка, действаща в областта, в която тя разполага с широка възможност за преценка за да направи законодателния си избор, Съдът е решил, в Решението по дело Brasserie du pêcheur и Factortame, посочено по-горе, точка 51, че едно такова право на обезщетение трябва да бъде признато винаги, когато са събрани три условия, а именно нарушената правна норма да има за предмет да предостави права на частните лица, нарушението да е достатъчно ясно изразено и да съществува пряка причинна връзка между нарушаването на задължението, което е вменено на една държава-членка и загубата, претърпяна от ощетените лица.

26. Тези три условия са приложими също и при условията на настоящия случай.

27. Колкото до първото условие, следва да се отбележи, че както следва от отговора, даден на първия поставен въпрос, отказът на Обединеното кралство да даде лицензия за износ на Hedley Lomas е представлявал количествено ограничение на износа, противоречащо на член 34 от Договора, без то да е могло да бъде валидно обосновано чрез използването на член 36. Ако член 34 налага забрана на държавите-членки, той създава също права за частните лица, права, които националните юрисдикции трябва да опазват (Решение от 29 ноември 1978 г. по дело Pigs Marketing Board, 83/78, Recueil стр. 2347, точки 66 и 67).

28. Що се отнася до второто условие, следва да се отбележи, че при хипотезата, в която въпросната държава-членка, в момента, в който е извършила нарушението не е била изправена пред законодателен избор и е разполагала със значително ограничена, даже несъществуваща възможност за преценка, самото нарушаване на правото на Общността може да бъде достатъчно за да се установи съществуването на едно достатъчно ясно проявено нарушение.

29. В този контекст, следва да се отбележи, между другото, че в случая, Обединеното кралство дори не е в състояние да представи доказателства *in concreto*, че кланицата, за която са били предназначени животните, за които е било искането за лицензия за износ, не е спазвала Директивата.

30. Колкото до третото условие, препращащата юрисдикция е тази, която трябва да провери дали съществува пряка причинна връзка между нарушаването на задължението, вменено на държавата и претърпяната загуба от ищеца по главното производство.

31. Както следва от Решението по дело Francovich и др., посочено по-горе, точки 41 - 43, извън правото на възстановяване на щетите, което се основава пряко на правото на Общността, щом като са налице трите посочени по-горе условия, в рамките на вътрешното право за отговорността, в тежест на държавата е да поправи последиците от причинената загуба, като трябва да бъде ясно, че условията определени в националните законодателства относно обезщетяването за загубите не биха могли да бъдат по-малко благоприятни от тези, които се отнасят до подобни рекламации от вътрешен характер и не биха могли да бъдат уредени така, че да правят на практика невъзможно или изключително трудно получаването на обезщетението (вж. също Решение по дело Brasserie du pêcheur и Factortame, посочено по-горе, точка 67).

32. Следва при това положение да се отговори на третия въпрос, че задължението за държавата-членка да поправи загубите причинени на едно частно лице от отказа да издаде една лицензия за износ, в нарушение на член 34 от Договора, съществува щом като нарушената норма на правото на Общността има за предмет да даде права на частните лица, нарушението е достатъчно ясно проявено и съществува пряка причинна връзка между това нарушение и претърпяната от частните лица загуба. Като се има предвид това, държавата е задължена да поправи последиците от причинената загуба от едно нарушаване на правото на Общността, за което тя е отговорна, в рамките на вътрешното право за отговорността, като следва да се има предвид, че условията определени от приложимото вътрешно право не биха могли да бъдат по-малко

благоприятни от тези, които се отнасят до подобни рекламации с вътрешен характер и не биха могли да бъдат уредени така, че да правят на практика невъзможно или изключително трудно получаването на обезщетението.

По съдебните разноски

33. Разноските направени от правителството на Обединеното кралство и от Комисията на Европейските общности, които са представили становища на Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело има характер на инцидентен установителен иск в производството, висящо пред националната юрисдикция, последният следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения

Съдът,

като се произнася по въпросите, поставени пред него от High Court of Justice, Queen's Bench Division, с Определение от 6 декември 1993 г., реши:

1) Правото на Общността не допуска една държава-членка да се позовава на член 36 от Договора за ЕО, за да оправдае едно ограничаване на износа на стоки към друга държава-членка, с единствения мотив, че според първата държава, втората не спазва предписанията на една директива на Общността за хармонизация, преследваща целта, която използването на член 36 се опитва да защити, без обаче да предвиди процедура за контрол на тяхното прилагане, нито санкция, в случай на тяхното нарушаване.

2) Задължението за една държава-членка да поправи загубите, причинени на едно частно лице от отказа да издаде лицензия за износ, в нарушение на член 34 от Договора за ЕО, съществува, щом като нарушената норма на правото на Общността има за предмет да предостави на частните лица права, нарушението е достатъчно ясно проявено и съществува пряка причинна връзка между това нарушение и претърпяната от частните лица загуба. Като се има предвид това, държавата е задължена да поправи последиците от причинената загуба от едно нарушаване на правото на Общността, за което тя е отговорна, в рамките на вътрешното право за отговорността, като следва да се има предвид, че условията, определени от приложимото вътрешно право не биха могли да бъдат по-малко благоприятни от тези, които се отнасят до подобни рекламации с вътрешен характер и не биха могли да бъдат уредени така, че да правят на практика невъзможно или изключително трудно получаването на обезщетението.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 23 май 1996 година.

Подписи