

PRESUDA SUDA

23. svibnja 1996.(*)

„Slobodno kretanje robe – Zaštita životinja – Direktiva o usklađivanju– Članak 36.
Ugovora o EZ-u – Izvanugovorna odgovornost države članice za povredu prava
Zajednice”

U predmetu C-5/94,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u koji je uputio High Court of Justice, Queen’s Bench Division (England and Wales) (Visoki sud, Engleska i Wales, Odjel Queen's Bench, Ujedinjena Kraljevina), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

The Queen

i

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

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

o tumačenju članaka 34. i 36. Ugovora o EZ-u i načela izvanugovorne odgovornosti države za povredu prava Zajednice,

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward i G. Hirsch (predsjednici vijeća), G. F. Mancini (izvjestitelj), F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, H. Ragnemalm i L. Sevón, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Léger,

tajnik: D. Louterman-Hubeau, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Hedley Lomas (Ireland) Ltd, Conor C. Quigley, *barrister*, kojeg je ovlastio A. M. Burstow, *solicitor*,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, J. E. Collins, *Assistant Treasury Solicitor*, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Richardsa i N. Paines, *barristers*,
- za Komisiju Europskih zajednica, T. Cusack, pravni savjetnik, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši na raspravi od 7. ožujka 1995. usmena očitovanja koja su podnijeli društvo Hedley Lomas (Ireland) Ltd, koje je zastupao Conor C. Quigley; vlada Ujedinjene Kraljevine, koju je zastupala B. Gardner iz Treasury Solicitor's Department, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Richardsa i N. Painesa; i Komisija, koju je zastupao T. Cusack,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 20. lipnja 1995.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 6. prosinca 1993., koje je Sud zaprimio 10. siječnja 1994., High Court of Justice of England and Wales, Queen' s Bench Division (Visoki sud, Engleska i Wales, Odjel Queen's Bench), uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u zahtjev za prethodnu odluku o tumačenju članaka 34. i 36. tog Ugovora i načela izvanugovorne odgovornosti države za povredu prava Zajednice.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Hedley Lomas (Ireland) Ltd (u daljnjem tekstu: društvo Hedley Lomas) s jedne strane i Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i prehrane) Engleske i Walesa s druge strane, koji je pokrenut nakon što je to ministarstvo odbilo izdati dozvolu za izvoz živih ovaca u Španjolsku koju je društvo Hedley Lomas zatražilo 7. listopada 1992.
- 3 Između travnja 1990. i 1. siječnja 1993. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food sustavno je odbijalo izdavati dozvole za izvoz živih životinja za klanje u Španjolsku zbog toga što su u španjolskim klaonicama s njima postupali protivno Direktivi Vijeća 74/577/EEZ od 18. studenoga 1974. o omamljivanju životinja prije klanja (SL L 316, str. 10., u daljnjem tekstu: Direktiva).
- 4 Kao što je jasno vidljivo iz preambule Direktive, koja je utemeljena na člancima 43. i 100. Ugovora o EEZ-u, njezina je svrha ukloniti razlike među zakonodavstvima država članica u području zaštite životinja koje izravno utječu na funkcioniranje zajedničkog tržišta. Njome se također općenito nastoje izbjeći svi oblici okrutnosti prema životinjama i, kao prvi korak, sva nepotrebna patnja životinja pri klanju. Člancima 1. i 2. Direktive od država članica zahtijeva se da osiguraju omamljivanje, uporabom prikladnih odobrenih metoda, sljedećih vrsta životinja za klanje: goveda, svinja, ovaca, koza i kopitara. Direktivom se ne usklađuju postupci za praćenje pridržavanja njezinih odredaba.
- 5 Kraljevina Španjolska morala se uskladiti s Direktivom od dana pristupanja Zajednici, 1. siječnja 1986.
- 6 Direktiva je u Španjolskoj prenesena kraljevskom uredbom od 18. prosinca 1987. (*Boletín Oficial del Estado* br. 312. od 30. prosinca 1987.), kojom se preuzimaju posebno odredbe članaka 1. i 2. Direktive te se kao odobrene metode omamljivanja navode uporaba puške ili pištolja s penetrirajućim klinom, električnog šoka ili ugljikovog dioksida. Uredbom se ne propisuju kazne za povredu njezinih odredaba.

- 7 Unatoč donošenju te uredbe, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food bilo je uvjerenom, posebno na temelju informacija koje je dobilo od Španjolskog društva za zaštitu životinja, da se dosta španjolskih klaonica ne pridržava pravila iz Direktive, bilo zbog toga što nemaju potrebnu opremu za omamljivanje životinja ili zbog toga što tu opremu ne upotrebljavaju pravilno ili je uopće ne upotrebljavaju. Iako nije imalo dovoljno dokaza o cjelokupnom stanju u španjolskim klaonicama, ministarstvo je procijenilo kako informacije kojima raspolaže pokazuju takav stupanj neusklađenosti s Direktivom da postoji velika opasnost da će se prema životinjama za klanje izvezenima u Španjolsku postupati protivno Direktivi.
- 8 Nakon pritužaba koje su 1990. uložile skupine za zaštitu životinja iz Ujedinjene Kraljevine i Španjolske, Komisija je stupila u vezu sa španjolskim tijelima i održala s njima nekoliko sastanaka kako bi razgovarali o situaciji u Španjolskoj, a posebno o nepostojanju kaznenih mjera za nepridržavanje španjolskih odredaba kojima je Direktiva prenesena. S obzirom na jamstva koja su španjolska nacionalna i regionalna tijela dala u vezi s primjenom Direktive, Komisija je 1992. odlučila ne poduzimati mjere u skladu s člankom 169. Ugovora o EEZ-u. Komisija je obavijestila tijela Ujedinjene Kraljevine kako smatra da je opća zabrana izvoza živih životinja u Španjolsku koju je uvela Ujedinjena Kraljevina protivna članku 34. Ugovora o EEZ-u te da je se ne može opravdati na temelju članka 36. Ugovora.
- 9 Ta opća zabrana ukinuta je s učinkom od 1. siječnja 1993., nakon sastanka između Chief Veterinary Officer Ujedinjene Kraljevine i njegovog kolege s istom funkcijom u Španjolskoj koji je održan kako bi se preispitao napredak postignut u Španjolskoj s obzirom na provedbu Direktive i proučila sredstava kojima se osigurava da će se ubuduće sa svim životinjama izvezenim iz Ujedinjene Kraljevine postupati u skladu s Direktivom. Nakon tih razmjena mišljenja dvije vlade sastavile su popis mjera kojima bi se osiguralo da će se životinje poslone iz Ujedinjene Kraljevine na klanje u Španjolskoj slati samo u klaonice za koje su španjolska tijela potvrdila da ispunjavaju zahtjeve Zajednice o zaštiti životinja.
- 10 Društvo Hedley Lomas zatražilo je 7. listopada 1992. izvoznju dozvolu za određen broj živih ovaca koje su trebale biti zaklane u jednoj španjolskoj klaonici čije je ime bilo navedeno. Dozvola nije izdana iako je, prema informacijama koje je društvo Hedley Lomas dobilo, klaonica o kojoj je riječ bila odobrena od 1986. i ispunjavala je zahtjeve direktiva Zajednice o zaštiti životinja, a tijela Ujedinjene Kraljevine nisu imala dokaze o protivnom.
- 11 Društvo Hedley Lomas pokrenulo je postupak pred High Court of Justice (Visoki sud) zahtijevajući, kao prvo, izjavu da je odluka kojom mu je Ministry of Agriculture, Fisheries and Food odbilo izdati izvoznju dozvolu protivna članku 34. Ugovora, a kao drugo, nadoknadu štete.
- 12 Ministarstvo ne poriče da je odbijanje izdavanja izvozne dozvole količinsko ograničenje izvoza, ali tvrdi da je ono opravdano na temelju članka 36. Ugovora te da je slijedom toga usklađeno s pravom Zajednice.
- 13 Ocjenjujući da je za rješenje spora koji se vodi pred njim nužno tumačenje prava Zajednice, High Court of Justice (Visoki sud) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Sprječava li postojanje direktive o usklađivanju (Direktiva 74/577/EEZ), koja ne sadržava odredbe o sankcijama ili postupcima u slučaju neusklađenosti, državu članicu (država članica A) da se pozove na članak 36. Ugovora o EEZ-u kako bi opravdala mjere ograničavanja izvoza u okolnostima u kojima je interes naveden u tom članku ugrožen time što druga država članica (država članica B) zapravo nije osigurala rezultate koji se zahtijevaju tom direktivom?

Ako je odgovor na prvo pitanje niječan:

2. U okolnostima opisanim u prvom pitanju, daje li se člankom 36. pravo državi članici A da zabrani izvoz živih ovaca za klanje u državu članicu B
- (i) općenito
- ili
- (ii) u slučaju kada je navedeno da se ovce šalju u klaonicu u državi članici B za koju država članica A nema dokaza o nepridržavanju odredaba Direktive?

Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan, ili ako je odgovor na drugo pitanje niječan, i to u okolnostima iz ovog predmeta:

3. Je li država članica A obvezna, u skladu s pravom Zajednice, nadoknaditi trgovcu štetu koju je pretrpio zbog neizdavanja izvozne dozvole, čime je povrijeđen članak 34., i ako jest, u kojim uvjetima nastaje ta obveza i kako se izračunava naknada štete?”

Prvo i drugo pitanje

- 14 Prvo pitanje valja shvatiti tako da se njime pita je li pravu Zajednice protivno to da se država članica pozove na članak 36. Ugovora kako bi opravdala ograničenje izvoza robe u drugu državu članicu samo zbog toga što, prema tvrdnji prve države, druga država ne ispunjava zahtjeve direktive o usklađivanju na razini Zajednice kojom se želi ostvariti cilj koji se štiti člankom 36., ali se njome ne propisuju ni postupci za praćenje primjene njezinih odredaba ni kazne za njihovu povredu.
- 15 Prije odgovora o meritumu valja primijetiti, kao što jasno proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, da je u ovom predmetu opće odbijanje tijela Ujedinjene Kraljevine da izdaju izvozne dozvole za Španjolsku bilo utemeljeno isključivo na uvjerenju da određen broj španjolskih klaonica ne ispunjava zahtjeve same Direktive i da postoji barem nezanemariv rizik da će se sa životinjama izvezenim u Španjolsku pri klanju postupati protivno Direktivi.
- 16 Na prvo pitanje suda koji je uputio zahtjev valja odgovoriti imajući u vidu taj činjenični kontekst.
- 17 Odbijanje države članice da izdaje izvozne dozvole količinsko je ograničenje izvoza, koje je protivno članku 34. Ugovora.

- 18 Člankom 36. Ugovora dopušta se ograničenje slobodnog kretanja robe koje je opravdano razlogom zaštite zdravlja i života životinja, što je jedan od temeljnih zahtjeva koje priznaje pravo Zajednice. Međutim, pozivanje na članak 36. nije više moguće kad je direktivama Zajednice propisano usklađivanje mjera potrebnih za ostvarenje specifičnog cilja koji bi se postigao pozivanjem na taj članak.
- 19 Na tu zabranu pozivanja na članak 36. ne može utjecati činjenica da se Direktivom, u ovom predmetu, ne propisuje postupak Zajednice za praćenje usklađenosti ni kazne za povredu njezinih odredaba. Činjenica da Direktiva ne propisuje ni postupak praćenja ni kazne jednostavno znači da su države članice obvezne, u skladu s prvim stavkom članka 5. i trećim stavkom članka 189. Ugovora, poduzeti sve odgovarajuće mjere za jamčenje dosega i učinkovitosti prava Zajednice (vidi posebno presudu od 21. rujna 1989., Komisija/Grčka, C-68/88, Zb., str. 2965., t. 23.). U vezi s tim države članice moraju se osloniti na međusobno povjerenje u pogledu kontrola koje svaka država provodi na svom državnom području (vidi i presudu od 25. siječnja 1977., Bauhuis, C-46/76, Zb., str. 5., t. 22.).
- 20 Država članica ne može jednostrano poduzeti zaštitne mjere ni postupati s ciljem suzbijanja možebitnog nepoštovanja, od strane druge države članice, odredaba prava Zajednice (presude od 13. studenoga 1964., Komisija / Luksemburg i Belgija, C-90/63 i 91/63, Zb., str. 1217., i od 25. rujna 1979., Komisija/Francuska, C-232/78, Zb., str. 2729., t. 9.).
- 21 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da se pravu Zajednice protivida se država članica pozove na članak 36. Ugovora kako bi opravdala ograničenje izvoza robe u drugu državu članicu samo zbog toga što, prema tvrdnji prve države, druga država ne ispunjava zahtjeve direktive o usklađivanju na razini Zajednice kojom se želi ostvariti cilj koji se štiti člankom 36., ali se njome ne propisuju ni postupci za praćenje primjene njezinih odredaba ni kazne za njihovu povredu.
- 22 S obzirom na odgovor na prvo pitanje nije potrebno odgovoriti na drugo pitanje.

Treće pitanje

- 23 Trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da odredi uvjete pod kojima je država članica obvezna nadoknaditi štetu koja je pojedincu nastala zbog toga što mu je odbila izdati izvoznu dozvolu, time kršeći članak 34. Ugovora.
- 24 Odmah na početku valja podsjetiti da je načelo odgovornosti države za štetu koja je pojedincima prouzročena povredama prava Zajednice za koje je odgovorna država, sastavni dio sustava Ugovora (presude od 19. studenoga 1991., Francovich i dr., C-6/90 i C-9/90, Zb., str. I-5357., t. 35., i od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, Zb., str. I-1029., t. 31.). Nadalje, uvjeti pod kojima odgovornost države daje pravo na naknadu štete ovise o prirodi povrede prava Zajednice koja je prouzročila štetu (gore navedene presude Francovich i dr., t. 38., i Brasserie du pêcheur i Factortame, t. 38.).
- 25 Kada za povredu prava Zajednice odgovara država članica koja je djelovala na području u kojem ima široku marginu prosudbe pri odabiru normativnog rješenja, Sud je presudio u točki 51. gore navedene presude Brasserie du pêcheur i Factortame da se pravo na

naknadu štete mora priznati ako su ispunjene tri pretpostavke: povrijeđeno pravno pravilo mora imati za cilj dodjelu prava pojedincima; povreda mora biti dovoljno ozbiljna; mora postojati izravna uzročno-posljedična veza između povrede obveze koju je trebala ispuniti država i štete koju su pretrpjele oštećene strane.

- 26 Te tri pretpostavke primjenjive su i na okolnosti ovog predmeta.
- 27 Što se tiče prve pretpostavke, iz odgovora na prvo pitanje jasno proizlazi da je odluka Ujedinjene Kraljevine da odbije izdati izvozna dozvolu društvu Hedley Lomas bila količinsko ograničenje izvoza, koje je protivno članku 34. Ugovora, a ne može se opravdati na temelju članka 36. Iako članak 34. nameće zabranu državama članicama, on ipak pojedincima daje prava kojanacionalni sudovi moraju štiti (presuda od 29. studenog 1978., Pigs Marketing Board, C-83/78, Zb., str. 2347., t. 66. i 67.).
- 28 Što se tiče druge pretpostavke, ako u trenutku kada je počinila povredu država članica o kojoj je riječ nije trebala birati normativno rješenje i ako je imala samo znatno smanjenu ili čak nikakvu marginu prosudbe, već sama činjenica da je pravo Zajednice povrijeđeno može biti dostatna da bi se utvrdilo postojanje dovoljno ozbiljne povrede.
- 29 U vezi s tim, u ovom predmetu, Ujedinjena Kraljevina nije ni bila u stanju predočiti dokaze o neusklađenosti s Direktivom u pogledu klaonice u koju su trebale biti poslane životinje za koje se tražila izvozna dozvola.
- 30 Što se tiče treće pretpostavke, na nacionalnom je sudu da utvrdi postoji li izravna uzročno-posljedična veza između povrede obveze koju je trebala ispuniti država i štete koju je pretrpio tužitelj u glavnom postupku.
- 31 Kao što proizlazi iz točaka 41. do 43. gore navedene presude Francovich i dr., država je dužna, osim u pogledu samog prava na naknadu štete koje proizlazi izravno iz prava Zajednice kad su ispunjene navedene pretpostavke, nadoknaditi štetu u skladu s nacionalnim odštetnim pravom. Međutim, pretpostavke za naknadu štete propisane nacionalnim pravom ne smiju biti manje povoljne od onih koje se odnose na slične zahtjeve u nacionalnom pravu niti smiju biti takve da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete (vidi i gore navedenu presudu Brasserie du pêcheur i Factortame, t. 67.).
- 32 Stoga na treće pitanje valja odgovoriti da je štetu koja je pojedincu nastala zbog toga što mu je odbila izdati izvozna dozvolu, time kršeći članak 34. Ugovora, država članica dužna nadoknaditi kad povrijeđena odredba prava Zajednice ima za cilj dodjelu prava pojedincima, kad je povreda dovoljno ozbiljna te kad postoji izravna uzročno-posljedična veza između povrede i štete koju su pretrpjeli pojedinci. Kad su navedene pretpostavke ispunjene, država je dužna, u skladu s nacionalnim odštetnim pravom, nadoknaditi štetu prouzročenu povredom prava Zajednice za koju je odgovorna. Međutim, pretpostavke za naknadu štete propisane nacionalnim pravom ne smiju biti manje povoljne od onih koje se odnose na slične zahtjeve u nacionalnom pravu niti smiju biti takve da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete.

Troškovi

- 33 Troškovi vlade Ujedinjene Kraljevine i Komisija Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanjima koja mu je High Court of Justice, Queen's Bench Division (Visoki sud, Odjel Queen's Bench), uputio rješenjem od 6. prosinca 1993., odlučuje:

- 1. Pravu Zajednice protivno je da se država članica pozove na članak 36. Ugovora kako bi opravdala ograničenje izvoza robe u drugu državu članicu samo zbog toga što, prema tvrdnji prve države, druga država ne ispunjava zahtjeve direktive o usklađivanju na razini Zajednice, kojom se želi ostvariti cilj koji se štiti člankom 36., ali se njome ne propisuju ni postupci za praćenje primjene njezinih odredaba ni kazne za njihovu povredu.**
- 2. Štetu koja je pojedincu nastala zbog toga što mu je odbila izdati izvoznu dozvolu, time kršeći članak 34. Ugovora, država članica dužna je nadoknaditi kad povrijeđena odredba prava Zajednice ima za cilj dodjelu prava pojedincima, kad je povreda dovoljno ozbiljna te kad postoji izravna uzročno-posljedična veza između povrede i štete koju su pretrpjeli pojedinci. Kad su navedene pretpostavke ispunjene, država je dužna, u skladu s nacionalnim odštetnim pravom, nadoknaditi štetu prouzročenu povredom prava Zajednice za koju je odgovorna. Međutim, pretpostavke za naknadu štete propisane nacionalnim pravom ne smiju biti manje povoljne od onih koje se odnose na slične zahtjeve u nacionalnom pravu niti smiju biti takve da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 23. svibnja 1996.

[Potpisi]

* Jezik postupka: engleski