

HOTĂRÂREA CURȚII
23 mai 1996*

The Queen
împotriva
Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,
ex parte: Hedley Lomas (Irlanda) Ltd

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare,
formulată de High Court of Justice, Queen's Bench Division)

„Libera circulație a mărfurilor – Protecția animalelor –
Directivă de armonizare – Articolul 36 din Tratatul CE –
Răspunderea extracontractuală a unui stat membru pentru
încălcarea dreptului comunitar”

În cauza C-5/94,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CE, de către High Court of Justice, Queen's Bench Division (Anglia și Țara Galilor) de pronunțare, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe, între

The Queen

și

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

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

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolelor 34 și 36 din Tratatul CE și a principiului răspunderii extracontractuale a statului pentru încălcarea dreptului comunitar,

CURTEA,

* Limba de procedură: engleza.

compusă din domnii G. C. Rodríguez Iglesias, președinte, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward și G. Hirsch, președinți de cameră, G. F. Mancini (raportor), F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, H. Ragnemalm și L. Sevón, judecători,

avocat general: domnul P. Léger,

grefier: doamna D. Louterman-Hubeau, administrator principal,

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

- pentru Hedley Lomas (Irlanda) Ltd, de către domnul Conor C. Quigley, barrister, mandatat de către domnul A. M. Burstow, solicator,
- pentru Guvernul Regatului Unit, de către domnul J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, în calitate de agent, asistat de domnii S. Richards și N. Paines, barristers,
- pentru Comisia Comunităților Europene, de către domnul T. Cusack, consilier juridic, în calitate de agent,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale prezentate de către Hedley Lomas (Ireland) Ltd, reprezentată de domnul Conor C. Quigley, de către Guvernul Regatului Unit, reprezentat de doamna B. Gardner, de la Treasury Solicitor's Department, în calitate de agent, asistată de domnii S. Richards et N. Paines, și de către Comisie, reprezentată de domnul T. Cusak, în ședința din 7 martie 1995,

după ascultarea concluziilor avocatului general, prezentate în ședința din 20 iunie 1995,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin Hotărârea din 6 decembrie 1993, primită la Curte la 10 ianuarie 1994, High Court of Justice, Queen's Bench Division a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CE, mai multe întrebări preliminare privind interpretarea articolelor 34 și 36 din același tratat și a principiului răspunderii extracontractuale a statului pentru încălcarea dreptului comunitar.

2 Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unui litigiu între Hedley Lomas (Irlanda) Ltd (denumit în continuare „Hedley Lomas”) și Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Ministerul Agriculturii, Pescuitului și Alimentației) din Anglia și Țara Galilor, în urma

refuzului acestui minister de a emite o licență pentru exportul de ovine vii în Spania, solicitată de către Hedley Lomas la 7 octombrie 1992.

3 În perioada aprilie 1990 - 1 ianuarie 1993, Ministerul Agriculturii, Pescuitului și Alimentației din Anglia și Țara Galilor a refuzat în mod sistematic să emită licențe pentru exportul de animale vii pentru abatorizare în Spania motivând că acestea din urmă sufereau în abatoarele acestui stat un tratament contrar Directivei 74/577/CEE a Consiliului, din 18 noiembrie 1974, privind asomarea animalelor înaintea abatorizării lor (JO L 316, p. 10, denumită în continuare „directiva”).

4 Directiva, bazată pe articolele 43 și 100 din Tratatul CEE, urmărește, astfel cum reiese din preambul, să elimine disparitățile între legislațiile statelor membre în domeniul protecției animalelor de natură să afecteze în mod direct funcționarea pieței comune; aceasta urmărește de asemenea, în general, să scutească animalele de orice tratament crud și, într-o primă fază, să nu le supună, în timpul abatorizării, decât suferințelor absolut inevitabile. Articolele 1 și 2 impun statelor membre practica asomării, prin mijloace recunoscute ca fiind corespunzătoare, pentru abatorizarea animalelor aparținând speciilor bovine, ovine, porcine, caprine și solipedelor. Directiva nu armonizează procedurile pentru controlul respectării dispozițiile sale.

5 Regatul Spaniei trebuia să se conformeze directivei de la data aderării acestuia la Comunitate, adică de la 1 ianuarie 1986.

6 Directiva a fost transpusă în Spania prin Decretul regal din 18 decembrie 1987 (Boletín Oficial del Estado nr. 312 din 30 decembrie 1987) care reia, în special, dispozițiile de la articolele 1 și 2 din directivă și indică, cu titlu de metode de asomare autorizate, folosirea pistolului de abatorizare, a șocului electric sau a dioxidului de carbon. Acesta nu stabilește sancțiuni în cazul încălcării dispozițiilor sale.

7 În ciuda adoptării acestui decret, Ministerul Agriculturii, Pescuitului și Alimentației din Anglia și Țara Galilor a dobândit convingerea, în special prin informațiile obținute de la Societatea Spaniolă pentru Protecția Animalelor, că un anumit număr de abatoare spaniole nu respectă normele stabilite prin directivă, fie că acestea nu dețineau echipamentele necesare pentru asomarea animalelor, fie că echipamentul nu era folosit, sau nu era folosit în mod adecvat. Chiar dacă nu dispunea de probe suficiente în ceea ce privește situația tuturor abatoarelor spaniole, ministerul estima că informațiile de care dispunea demonstrau un grad de nerespectare a directivei de natură să creeze un risc deloc neglijabil că animalele exportate în Spania pentru a fi abatorizate sunt supuse unui tratament contrar directivei.

8 Ca urmare a plângerilor care i-au fost adresate în 1990 de către grupări care militau pentru bunăstarea animalelor, atât în Regatul Unit cât și în Spania, Comisia a contactat și a ținut mai multe reuniuni cu autoritățile spaniole în vederea unei anchete asupra situației din acest stat, în special în ceea ce privește lipsa măsurilor coercitive pentru nerespectarea dispozițiilor spaniole care transpun directiva. Având în vedere asigurările date în ceea ce privește aplicarea acesteia de către autoritățile spaniole naționale și regionale Comisia a

decis, în 1992, să nu întreprindă nici o acțiune în temeiul articolului 169 din Tratatul CEE. Aceasta a informat, în iulie 1992, autoritățile britanice că considera interdicția generală aplicată de Regatul Unit în ceea ce privește exportul de animale vii în Spania ca fiind contrară articolului 34 din Tratatul CEE și că nu poate fi justificată în temeiul articolului 36 din același tratat.

9 Această interdicție generală a fost ridicată, cu efect de la 1 ianuarie 1993, ca urmare a unei întâlniri între Chief Veterinary Officer din Regatul Unit și omologul său spaniol, care avea ca obiect examinarea progreselor realizate de către Spania în punerea în aplicare a directivei și analizarea mijloacelor de a veghea în continuare ca orice animal provenind din Regatul Unit să fie tratat în conformitate cu directiva. În urma acestui schimb de opinii, cele două guverne au adoptat măsuri pentru a asigura că animalele exportate din Regatul Unit în vederea abatorizării imediate în Spania sunt trimise doar în abatoare unde autoritățile spaniole au confirmat că se respectă exigențele comunitare de protecție a animalelor.

10 La 7 octombrie 1992, Hedley Lomas a solicitat o licență de export pentru un anumit număr de ovine vii destinate abatorizării într-o unitate spaniolă desemnată special. Licența nu a fost emisă, chiar dacă, din informațiile obținute de Hedley Lomas rezulta că abatorul în cauză era autorizat încă din 1986 și se conforma directivelor comunitare referitoare la protecția animalelor, și autoritățile din Regatul Unit nu dispuneau de nicio dovadă în sens contrar.

11 Hedley Lomas a intentat o acțiune în fața High Court of Justice pentru constatarea faptului că refuzul Ministerul Agriculturii, Pescuitului și Alimentației încălca articolul 34 din tratat și pentru obținerea de daune-interese.

12 Ministerul nu contestă faptul refuzarea emiterii licenței de export constituie o restricție cantitativă a exporturilor, dar susține că aceasta era justificată în ceea ce privește articolul 36 din tratat și, prin urmare, era compatibilă cu dreptul comunitar.

13 Considerând că litigiul pendinte în fața acestei instanțe, necesită o interpretare a dreptului comunitar, High Court of Justice a decis să suspende judecata și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„(1) Existența unei directive de armonizare (Directiva 74/577/CEE), în care nu sunt prevăzute nici sancțiuni, nici norme pentru neîndeplinirea dispozițiilor stabilite prin aceasta, se opune ca un stat membru (stat membru A) să invoce articolul 36 din Tratatul CEE pentru a justifica măsurile de restrângere a exporturilor atunci când un interes a cărui protecție este prevăzută la acest articol este amenințat din motivul că un alt stat membru (stat membru B) omite, în practică, să asigure rezultatele cerute de directivă?

În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare:

(2) În circumstanțele descrise de prima întrebare, articolul 36 autorizează un stat membru A să interzică exporturile de ovine către un stat membru B în vederea abatorizării

(i) cu titlu general

sau

(ii) atunci când destinația indicată a ovinelor menționate este un abator al statului membru B despre care statul membru A nu are dovada că nu respectă dispozițiile directivei?

În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, sau al unui răspuns negativ la a doua întrebare și în circumstanțele prezentei cauze:

(3) Dreptul comunitar impune statului membru A obligația de reparare a prejudiciului care ar fi putut fi cauzat unui operator comercial prin absența licenței de export contrar articolului 34 și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce condiții este generată o astfel de obligație și cum trebuie calculată reparația menționată?”

Cu privire la prima întrebare și a doua întrebare

14 Prima întrebare trebuie să fie înțeleasă în sensul că instanța națională dorește să afle dacă dreptul comunitar se opune ca un stat membru să invoce articolul 36 din tratat pentru a justifica o limitare a exporturilor de mărfuri către un alt stat membru din singurul motiv că, potrivit primului stat, al doilea nu respectă prescripțiile unei directive comunitare de armonizare care urmărește obiectivul pe care recurgerea la articolul 36 ar încerca să îl protejeze, fără să stabilească totuși proceduri de control a aplicării lor și nici sancțiuni în cazul încălcării lor.

15 Înainte de a răspunde în fond, este necesar să se constate, după cum rezultă din ordonanța de trimitere, că, în cazul de față, linia de conduită generală adoptată de autoritățile Regatului Unit, care constă în refuzul de a acorda licențe de export către Spania, se bazează exclusiv pe convingerea că un anumit număr de abatoare spaniole nu respectau normele directivei și că există cel puțin un risc deloc neglijabil ca animalele exportate către Spania să fie supuse în timpul abatorizării, unui tratament contrar directivei.

16 Este necesar să se răspundă, având în vedere acest context factual, la prima întrebare adresată de instanța de trimitere.

17 În primul rând este necesar să se observe că refuzul unui stat membru de a emite licențe de export constituie o restricție cantitativă la export, contrară articolului 34 din tratat.

18 În continuare, recurgerea la articolul 36 din tratat permite menținerea restricțiilor în calea liberei circulații a mărfurilor justificate prin motive de protecție a sănătății și vieții animalelor, care constituie o cerință fundamentală recunoscută de dreptul comunitar. Totuși, recurgerea la articolul 36 nu mai este posibilă în cazul în care directivele comunitare impun armonizarea măsurilor necesare pentru realizarea obiectivului specific urmărit prin recurgerea la acest articol.

19 Această interdicție de a recurge la articolul 36 nu ar putea fi afectată de faptul că, în cazul de față, directiva nu instaurează o procedură comunitară de control al respectării acesteia și nici nu impune sancțiuni în caz de nerespectare a dispozițiilor sale. De fapt, absența, în directivă, a procedurii de control și a sancțiunilor nu are drept consecință decât obligarea statelor membre, în conformitate cu articolul 5 primul paragraf și articolul 189 al treilea paragraf din tratat, să adopte toate măsurile necesare pentru a garanta domeniul de aplicare și eficacitatea dreptului comunitar (a se vedea, în special, Hotărârea din 21 septembrie 1989, Comisia/Grecia, 68/88, Rec., p. 2965, punctul 23). În această privință, statele membre trebuie să dea dovadă de o încredere reciprocă în ceea ce privește controalele efectuate pe teritoriile lor respective (a se vedea, de asemenea, Hotărârea din 25 ianuarie 1977, Bauhuis, 46/76, Rec., p. 5, punctul 22).

20 În acest context, un stat membru nu ar putea adopta unilateral măsuri corective sau de apărare, destinate prevenirii unei neîndepliniri eventuale, de către un alt stat membru, a normelor din dreptul comunitar (Hotărârile din 13 noiembrie 1964, Comisia/Luxemburg și Belgia, 90/63 și 91/63, Rec., p. 1217, și din 25 septembrie 1979, Comisia/Franța, 232/78, Rec., p. 2729, punctul 9).

21 În consecință, este necesar să se răspundă la prima întrebare că dreptul comunitar se opune invocării de către un stat membru a articolului 36 din tratat pentru a justifica o limitare a exporturilor mărfurilor către un alt stat membru din singurul motiv că, în opinia primului stat, al doilea nu respectă **prevederile unei directive comunitare de armonizare care urmărește obiectivul de a protecție prin recurgerea la articolul 36**, fără să stabilească, totuși, o procedură de control a aplicării lor și nici sancțiuni în cazul încălcării lor.

22 Ținând seama de răspunsul dat primei întrebări, nu este necesar să se răspundă la a doua întrebare.

Cu privire la a treia întrebare

23 Prin a treia întrebare, instanța națională îi solicită Curții să precizeze condițiile în care un stat membru este obligat să repare prejudiciile cauzate unei persoane de drept privat prin refuzul său de a emite o licență de export, contrar articolului 34 din tratat.

24 Cu titlu preliminar, trebuie amintit că principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate unor persoane de drept privat ca urmare a încălcării dreptului comunitar care sunt

imputabile acestuia, este inerent sistemului tratatului (Hotărârile din 19 noiembrie 1991, Francovich și alții, C-6/90 și C-9/90, Rec., p. I-5357, punctul 35, și Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur și Factortame, C-46/93 și C-48/93, nepublicată încă în Recueil, punctul 31). În plus, condițiile în care răspunderea statului deschide un drept de reparație care depinde de natura încălcării dreptului comunitar care se află la originea daunei cauzate (hotărârea Francovich ș.a. menționată anterior, punctul 38; hotărârea Brasserie du pêcheur și Factortame, menționată anterior, punctul 38).

25 Cu privire la o încălcarea a dreptului comunitar imputabil unui stat membru acționând într-un domeniu în care dispune de o mare marjă de discreție în ceea ce privește opțiunile legislative, Curtea a decis, în hotărârea Brasserie du pêcheur et Factortame, citată anterior, punctul 51, că un astfel de drept de reparație trebuie să fie recunoscut în cazul în care sunt îndeplinite trei condiții, adică: reglementarea încălcată trebuie să aibă ca obiect să acorde drepturi persoanelor de drept privat, încălcarea trebuie să fie suficient de gravă și trebuie să existe o legătură de cauzalitate directă între încălcarea obligației care îi revine statului și daunele suferite de partea vătămată.

26 Aceste trei condiții sunt aplicabile și circumstanțele prezentei cauze.

27 În ceea ce privește prima condiție, este necesar să se evidențieze că, după cum rezultă din răspunsul dat primei întrebări, refuzul Regatului Unit de a emite o licență de export pentru Hedley Lomas a constituit o restricție cantitativă la export contrară articolului 34 din tratat, fără a putea fi justificată în mod valabil prin recurgerea la articolul 36. În timp ce articolul 34 impune o interdicție statelor membre, acesta generează, de asemenea, pentru persoanele de drept privat, drepturi pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze (Hotărârea din 29 noiembrie 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Rec., p. 2347, punctele 66 și 67).

28 În ceea ce privește a doua condiție, este necesar să se considere că, în ipoteza în care statul membru în cauză, la momentul la care a comis încălcarea, nu era confruntat cu opțiuni normative și dispunea de o marjă de apreciere foarte redusă, sau chiar inexistentă, doar încălcarea dreptului comunitar poate fi suficientă pentru a stabili existența unei încălcări suficient de grave.

29 În acest context, este necesar să se constate, în plus că, în cazul de față, Regatul Unit nici măcar nu a fost în măsură să raporteze probe concrete că abatorul căruiia îi erau destinate animalele, care fac obiectul cererii de licență de export, nu respectă directiva.

30 În ceea ce privește a treia condiție, instanței de trimitere îi revine sarcina de a verifica dacă există o legătură de cauzalitate directă între încălcarea obligației care îi revine statului și daunele suferite de partea reclamantă în acțiunea principală.

31 După cum rezultă din hotărârea Francovich ș.a., citată anterior, punctele 41-43, sub rezerva dreptului la despăgubiri care se bazează direct pe dreptul comunitar, în cazul în care cele trei condiții menționate anterior sunt îndeplinite, statul trebuie să repare consecințele

prejudiciului cauzat în cadrul dreptului național privind răspunderea statului, înțelegându-se că condițiile stabilite de legislațiile naționale în materie de reparare a prejudiciilor nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care privesc reclamații asemănătoare de natură internă și nu pot fi organizate astfel încât să facă obținerea despăgubirilor practic imposibilă sau extrem de dificilă (a se vedea și hotărârea *Brasserie du pêcheur* și *Factortame*, citată anterior, punctul 67).

32 Este, deci, necesar să se răspundă la cea de-a treia întrebare că obligația unui stat membru de a repara prejudiciul cauzat unei persoane de drept privat prin refuzul de a emite o licență de export, contrar articolului 34 din tratat, există dacă obiectul normei de drept comunitar încălcată este acela de a conferi drepturi persoanelor de drept privat, dacă încălcarea este suficient de gravă și dacă există o legătură directă de cauzalitate între această încălcare și prejudiciul suferit de persoanele de drept privat. Sub această rezervă, în cadrul dreptului național privind răspunderea, statului îi revine obligația de a repara consecințele prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului comunitar care îi este imputabilă, înțelegându-se că condițiile stabilite de dreptul național aplicabil nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care privesc reclamațiile asemănătoare de natură internă și nu pot fi organizate astfel încât să facă obținerea de despăgubiri practic imposibilă sau extrem de dificilă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

33 Cheltuielile efectuate de către guvernul Regatului Unit și de către Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile în acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de High Court of Justice, Queen's Bench Division, prin Ordonanța din 6 decembrie 1993, hotărăște:

(1) Dreptul comunitar se opune ca un stat membru să invoce articolul 36 din Tratatul CE pentru a justifica o limitare a exporturilor de mărfuri către un alt stat membru din singurul motiv că, potrivit primului stat, al doilea nu respectă prevederile unei directive comunitare de armonizare care urmărește obiectivul de a protecție prin recurgerea la articolul 36, fără stabilească, totuși, o procedură de control a aplicării lor și nici sancțiuni în cazul încălcării lor.

(2) Obligația unui stat membru de a repara prejudiciul cauzat unei persoane de drept privat de refuzul emiterii unei licențe de export, contrar articolului 34 din Tratatul CE, există atunci când obiectivul normei de drept comunitar încălcată este acela de a

conferi drepturi persoanelor de drept privat, când încălcarea este suficient de gravă și când există o legătură directă de cauzalitate între această încălcare și prejudiciul suferit de persoanele de drept privat. Sub această rezervă, în cadrul dreptului național privind răspunderea, statul trebuie să repare consecințele prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului comunitar care îi este imputabilă, înțelegându-se că condițiile stabilite de legislația națională aplicabilă nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care privesc reclamațiile asemănătoare de natură internă și nu pot fi organizate astfel încât să facă obținerea de despăgubiri practic imposibilă sau extrem de dificilă.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Murray

Ragnemalm

Sevon

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, la 23 mai 1996.

Grefier

R. Grass

Președinte

G. C. Rodríguez Iglesias