

EUROOPA KOHTU OTSUS

23. mai 1996*

Kaupade vaba liikumine – Loomakaitse – Ühtlustamisdirektiiv –
EÜ asutamislepingu artikkel 36 –
Liikmesriigi lepinguväline vastutus ühenduse õiguse rikkumise korral

Kohtuasjas C-5/94,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 alusel esitatud High Court of Justice, Queen's Bench Divisioni (Inglismaa ja Wales) taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleliolevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

The Queen

ja

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

huvitatud isik: **Hedley Lomas (Ireland) Ltd,**

eelotsust EÜ asutamislepingu artiklite 34 ja 36 tõlgendamise kohta ning liikmesriigi lepinguvälise vastutuse põhimõtte tõlgendamise kohta ühenduse õiguse rikkumise korral,

EUROOPA KOHUS

koosseisus: president G. C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed C. N. Kakouris, D. A. O. Edward ja G. Hirsch, kohtunikud G. F. Mancini (ettekandja), F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, H. Ragnemalm ja L. Sevón,

kohtujurist: P. Léger,

kohtusekretär: vanemametnik D. Louterman-Hubeau,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Hedley Lomas (Ireland) Ltd, esindaja: *barrister* Conor C. Quigley, keda volitas *solicitor* A. M. Burstow,

– Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: *Assistant Treasury Solicitor* J. E. Collins, keda abistasid *barrister* S. Richards ja *barrister* N. Paines,

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigusnõunik T. Cusack,

arvestades kohtuistungis ettekannet,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

olles 7. märtsi 1995. aasta kohtuistungil ära kuulunud suulised märkused, mille esitasid Hedley Lomas (Ireland) Ltd (esindaja: Conor C. Quigley), Ühendkuningriigi valitsus (esindaja: Treasury Solicitor's Department'i ametnik B. Gardner, keda abistasid S. Richards ja N. Paines) ja komisjon (esindaja: T. Cusack),

olles 20. juuni 1995. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1. High Court of Justice, Queen's Bench Division esitas 6. detsembri 1993. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 10. jaanuaril 1994, EÜ asutamislepingu artikli 177 alusel mitu eelotsuse küsimust asutamislepingu artiklite 34 ja 36 tõlgendamise kohta ning liikmesriigi lepinguvälise vastutuse põhimõtte tõlgendamise kohta ühenduse õiguse rikkumise korral.

2. Need küsimused on esitatud kohtuasjas Hedley Lomas (Ireland) Ltd (edaspidi „Hedley Lomas”) vs. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Inglismaa ja Walesi põllumajandus-, kalandus- ja toiduministerium), mille esemeks on selle ministeeriumi keeldumine väljastamast eluslammaste Hispaaniasse eksportimise litsentsi, mida Hedley Lomas taotles 7. oktoobril 1992.

3. 1990. aasta aprillist 1. jaanuarini 1993 keeldus Inglismaa ja Walesi põllumajandus-, kalandus- ja toiduministerium süstemaatiliselt andmast elusate tapaloomade Hispaaniasse eksportimise litsentse põhjendusel, et neid koheldakse selle riigi tapamajades viisil, mis on vastuolus nõukogu 18. novembri 1974. aasta direktiiviga 74/577/EMÜ loomade tapaeelse uimastamise kohta (EÜT L 316, lk 10, edaspidi „direktiiv”).

4. Nagu EMÜ asutamislepingu artiklitel 43 ja 100 põhineva direktiivi preambulist selgub, tahetakse sellega kaotada liikmesriikide loomakaitsealaste õigusaktide erinevused, mis võivad ühisturu toimimist otseselt mõjutada; samuti tahetakse sellega üldiselt vältida igasugust loomade julma kohtlemist tapmisel ning esimese sammuna säästa loomi tapmisel kõikidest vältimatutest kannatustest. Artiklitega 1 ja 2 nõutakse liikmesriikidelt, et veised, lambad, sead, kitsed ja kabjalised uimastataks tapmise jaoks selleks sobivaks tunnistatud vahenditega. Direktiiviga ei ühtlustata nende sätete täitmise kontrolli menetlusi.

5. Hispaania Kuningriik pidi direktiivi täitma hakkama alates ühendusega liitumisest, s.t 1. jaanuarist 1986.

6. Direktiiv võeti Hispaanias üle kuninga 18. detsembri 1987. aasta dekreediga (*Boletín Oficial del Estado* nr 312, 30. detsember 1987), milles korratakse peamiselt direktiivi artiklite 1 ja 2 sätteid ning määratakse lubatud uimastamismeetoditeks poltpüstoli, elektrilöögi või süsinikdioksiidi kasutamine. Nende sätete rikkumise eest ei ole seal sanktsioone ette nähtud.

7. Selle dekreeidi vastuvõtmisest hoolimata jõudis Inglismaa ja Walesi põllumajandus-, kalandus- ja toiduministerium peamiselt Hispaania loomakaitsealalt saadud andmete

põhjal veendumusele, et teatav hulk Hispaania tapamaju ei pea direktiivi eeskirjadest kinni – kas sellepärast, et neil ei ole loomade uimastamiseks vajalikke vahendeid, või sellepärast, et neid vahendeid ei kasutata üldse või kasutatakse valesti. Kuigi ministeeriumil ei olnud kõigi Hispaania tapamajade olukorra kohta piisavaid tõendeid, leidis ta, et tema valduses olevate andmete põhjal eiratakse direktiivi küllalt suurel määral, et tekiks vaieldamatu oht kohelda Hispaaniasse eksporditavaid tapaloomi direktiiviga vastuolus oleval viisil.

8. Komisjon, kellele Ühendkuningriigis ja Hispaanias loomade heaolu eest võitlevad rühmitised olid 1990. aastal kaebusi esitanud, võttis Hispaania võimudega ühendust ja kohtus nendega korduvalt, et uurida selle riigi olukorda, eriti sunnimeetmete puudumist direktiivi üle võtvate Hispaania õigusnormide rikkumise korral. Võttes arvesse Hispaania riigi- ja piirkonnavõimudelt saadud kinnitusi direktiivi rakendamise kohta, otsustas komisjon 1992. aastal, et ei võta EMÜ asutamislepingu artikli 169 alusel mingeid meetmeid. 1992. aasta juulis teatas ta Briti võimudele, et tema hinnangul on Ühendkuningriigi kehtestatud üldine elusloomade Hispaaniasse ekspordimise keeld vastuolus EMÜ asutamislepingu artikliga 34 ning et seda ei saa õigustada asutamislepingu artikliga 36.

9. Selle üldise keelu lõpetamine jõustus 1. jaanuaril 1993 pärast Ühendkuningriigi Chief Veterinary Officer'i ja tema Hispaania kolleegi kohtumist, mille eesmärk oli vaadata üle Hispaania edusammud direktiivi rakendamisel ning uurida võimalusi tagada Ühendkuningriigist pärinevate loomade kohtlemine direktiivi kohaselt. Selle mõttevahetuse tulemusel võtsid mõlemad valitsused meetmeid, et Ühendkuningriigist viivitamatuks tapmiseks Hispaaniasse eksporditavad loomad saadetak ainult neisse tapamajadesse, mille kohta Hispaania võimud on kinnitanud vastavust ühenduse loomakaitsenõuetele.

10. 7. oktoobril 1992 taotles Hedley Lomas litsentsi, et ekspordida teatud hulk eluslambaid, kes olid määratud tapmiseks nimeliselt märgitud Hispaania tapamajas. Litsentsi ei antud, kuigi kõnealune tapamaja oli Hedley Lomase andmete põhjal 1986. aastal heaks kiidetud ja vastas ühenduse loomakaitsedirektiividele ning kuigi Ühendkuningriigi võimudel ei olnud vastupidiseid tõendeid.

11. Hedley Lomas esitas High Court of Justice'ile hagi eesmärgiga kuulutada põllumajandus-, kalandus- ja toiduministeeriumi keeldumine asutamislepingu artikliga 34 vastuolus olevaks ning saada kahjutasu.

12. Ministeerium ei vaidlusta seda, et ekspordilitsentsi andmata jätmine on koguseline ekspordipiirang, kuid väidab, et see on asutamislepingu artikliga 36 õigustatud ning järelikult ühenduse õigusega kooskõlas.

13. Leides, et talle esitatud kohtuasi nõuab ühenduse õiguse tõlgendamist, otsustas High Court of Justice kohtuliku arutamise peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1) Kas sellise ühtlustamisdirektiivi (direktiiv 74/577/EMÜ) olemasolu, mille sätete rikkumise korral ei ole ette nähtud sanktsioone ega menetlusi, keelab liikmesriigil (liikmesriik A) tuginemast EMÜ asutamislepingu artiklile 36, et õigustada ekspordi piiravaid meetmeid, kui selle artikliga kaitstavat huvi ohustab asjaolu, et teine liikmesriik (liikmesriik B) jätab tegelikkuses direktiivis nõutud tulemused tagamata?

Kui vastus esimesele küsimusele on eitav, siis:

2) kas esimeses küsimuses kirjeldatud asjaoludel lubab asutamislepingu artikkel 36 liikmesriigil A keelata tapalammaste eksport liikmesriiki B

i) üldiselt

või

ii) kui nende lammaste sihtkoht on liikmesriigi B tapamaja, mille kohta liikmesriigil A ei ole tõendeid direktiivi sätete rikkumisest?

Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav või vastus teisele küsimusele on eitav ning asjaolud on sellised nagu antud kohtuasjas, siis:

3) kas ühenduse õigus seab liikmesriigile A kohustuse hüvitada kahju, mida artikliga 34 vastuolus oleva ekspordilitsentsi andmatajätmisega on võidud ettevõtjale põhjustada, ning kui vastus on jaatav, siis mis tingimustel selline kohustus tekib ja kuidas seda hüvitist arvutada?”

Esimene ja teine küsimus

14. Esimest küsimust tuleb mõista nii, et liikmesriigi kohus tahab teada, kas ühenduse õigus keelab liikmesriigil tuginemast asutamislepingu artiklile 36, et õigustada kauba teise liikmesriiki ekspordimise piiramist üksnes põhjendusega, et esimese riigi arvates ei pea teine riik kinni ühenduse ühtlustamisdirektiivi sätetest, millel on artiklis 36 taotletuga sama eesmärk, kuid milles ei ole ette nähtud nende sätete kohaldamise kontrolli menetlust või sanktsioone nende rikkumise korral.

15. Enne põhiküsimusele vastamist tuleb nentida, et eelotsusetaotluse järgi põhineb Ühendkuningriigi võimude üldine keeldumine kauba Hispaaniasse ekspordimiseks litsentse andmast üksnes veendumusel, et teatud hulk Hispaania tapamaju ei pea direktiivi eeskirjadest kinni ning et on olemas vähemalt vaieldamatu oht, et Hispaaniasse eksporditud loomi koheldakse seal enne tapmist direktiiviga vastuolus oleval viisil.

16. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele küsimusele tuleb vastata seda faktilist konteksti arvesse võttes.

17. Kõigepealt tuleb märkida, et liikmesriigi keeldumine ekspordilitsentse andmast kujutab endast koguselist ekspordipiirangut, mis on asutamislepingu artikliga 34 vastuolus.

18. Järgmiseks lubab asutamislepingu artikkel 36 säilitada kaupade vaba liikumise piiranguid, kui need on õigustatud loomade elu ja tervise kaitsmisega, mis on ühenduse õiguses tunnustatud põhinõue. Artiklile 36 ei saa siiski enam tugineda siis, kui ühenduse direktiivid näevad ette selles artiklis taotletava konkreetse eesmärgi saavutamiseks vajalike meetmete ühtlustamise.

19. Artiklile 36 tuginemise keeldu ei saa mõjutada ka asjaolu, et käesoleval juhul ei seata direktiivis sisse ühenduse kontrollimenetlust ega nähta ette mingeid sanktsioone selle sätete rikkumise korral. Tegelikult on kontrollimenetluse ja sanktsioonide puudumisel

direktiivist ainult see tagajärg, et liikmesriigid on vastavalt asutamislepingu artikli 5 esimesele lõigule ja artikli 189 kolmandale lõigule kohustatud võtma kõik ühenduse õiguse kohaldamiseks ja tõhususeks vajalikud meetmed (vt eriti 21. septembri 1989. aasta otsust kohtuasjas 68/88: komisjon vs. Kreeka, EKL 1989, lk 2965, punkt 23). Selles osas peavad liikmesriigid oma territooriumil tehtud kontrollide osas üksteist usaldama (vt ka 25. jaanuari 1977. aasta otsust kohtuasjas 46/76: Bauhuis, EKL 1977, lk 5, punkt 22).

20. Selles kontekstis ei või liikmesriik võtta ühepoolseid parandus- või kaitsemeetmeid selleks, et hoida ära ühenduse õiguse võimalik rikkumine teise liikmesriigi poolt (13. novembri 1964. aasta otsus liidetud kohtuasjades 90/63 ja 91/63: komisjon vs. Luksemburg ja Belgia, EKL 1964, lk 1217, ja 25. septembri 1979. aasta otsus kohtuasjas 232/78: komisjon vs. Prantsusmaa, EKL 1979, lk 2729, punkt 9).

21. Järelikult tuleb esimesele küsimusele vastata, et ühenduse õigus keelab liikmesriigil tuginemast asutamislepingu artiklile 36, et õigustada kauba teise liikmesriiki eksportimise piiramist üksnes põhjendusega, et esimese riigi arvates ei pea teine riik kinni ühenduse ühtlustamisdirektiivi sätetest, millel on artiklis 36 taotletuga sama eesmärk, kuid milles ei ole ette nähtud nende sätete kohaldamise kontrolli menetlust või sanktsioone nende rikkumise korral.

22. Võttes arvesse esimesele küsimusele antud vastust, ei ole teisele küsimusele vaja vastata.

Kolmas küsimus

23. Kolmanda küsimusega palub liikmesriigi kohus Euroopa Kohtul täpsustada tingimusi, mille korral liikmesriik on kohustatud heastama asutamislepingu artikli 34 vastaselt ekspordilitsentsi andmatajätmisega üksikisikule põhjustatud kahju.

24. Kõigepealt tuleb meenutada, et asutamislepingu süsteemile on omane põhimõte, et riik peab vastutama tema süüks peetavate ühenduse õiguse rikkumistega üksikisikutele põhjustatud kahju eest (19. novembri 1991. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-6/90 ja C-9/90: Francovich jt, EKL 1991, lk I-5357, punkt 35, ja 5. märtsi 1996. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-46/93 ja C-48/93: Brasserie du pêcheur ja Factortame, EKL 1996, lk I-1029, punkt 31). Lisaks sõltub see, mis tingimustel annab liikmesriigi vastutus õiguse saada hüvitist, kahju põhjustanud ühenduse õiguse rikkumise iseloomust (eespool viidatud kohtuotsus Francovich jt, punkt 38; eespool viidatud kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame, punkt 38).

25. Eespool viidatud kohtuotsuse Brasserie du pêcheur ja Factortame punktis 51 otsustas Euroopa Kohus, et ühenduse õiguse rikkumise korral liikmesriigi poolt valdkonnas, kus riigil on oma õigusloomeotsuste tegemisel avar kaalutusruum, tunnustab ühenduse õigus sellist õigust kahju hüvitamisele siis, kui on täidetud kolm tingimust: rikutud õigusnormi eesmärk on anda õigusi üksikisikutele, rikkumine on piisavalt selge ning riigi kohustuse rikkumise ja kahju kandnud isikule tekkinud kahju vahel on otsene põhjuslik seos.

26. Neid kolme tingimust saab kohaldada ka käesoleva kohtuasja asjaolude suhtes.

27. Seoses esimese tingimusega tuleb rõhutada, et nagu järeldub esimesele küsimusele antud vastusest, kujutab Ühendkuningriigi keeldumine Hedley Lomasele ekspordilitsentsi

andmast endast koguselist ekspordipiirangut, mis on asutamislepingu artikliga 34 vastuolus ja mida ei saa artikliga 36 õigustada. Lisaks sellele, et artiklis 34 on liikmesriikidele kehtestatud keeld, antakse seal ka üksikisikutele õigusi, mida liikmesriikide kohtud peavad kaitsma (29. novembri 1978. aasta otsus kohtuasjas 83/78: Pigs Marketing Board, EKL 1978, lk 2347, punktid 66 ja 67).

28. Seoses teise tingimusega tuleb arvesse võtta, et juhul, kui asjaomasel liikmesriigil ei tulnud rikkumise hetkel teha õigusloomega seonduvaid otsuseid ja tal oli märkimisväärselt väike, isegi olematu kaalutlusruum, võib ühenduse õiguse lihtne rikkumine olla piisav, et tuvastada küllaldaselt selge rikkumise esinemine.

29. Selles kontekstis tuleb lisaks veel nentida, et käesoleval juhul ei suutnud Ühendkuningriik tõestada isegi mitte seda, et tapamaja, kuhu olid määratud need loomad, kelle eksportimise litsentsi küsiti, ei vasta direktiivile.

30. Mis puutub kolmandasse tingimusse, siis on liikmesriikide kohtute ülesanne kontrollida, kas liikmesriigile pandud kohustuse rikkumise ja põhikohtuasja hageja kantud kahju vahel on otsene põhjuslik seos.

31. Nagu nähtub eespool viidatud kohtuotsuse Francovich jt punktidest 41–43, siis arvestades õigust hüvitamisele, mis tekib vastavate tingimuste täitmisel otseselt ühenduse õigusest, on liikmesriik kohustatud hüvitama tekitatud kahju tagajärjed liikmesriigi õiguse vastutust käsitlevate sätete alusel, eeldusel, et liikmesriigi õigusaktides sätestatud kahju hüvitamise tingimused ei ole vähem soodsad kui need, mis puudutavad samalaadseid liikmesriigi kohtutele esitatavaid nõudeid, ega ole korraldatud nii, et hüvitise saamine on praktikas võimatu või ülemäära raske (vt ka eespool viidatud kohtuotsust Brasserie du pêcheur ja Factortame, punkt 67).

32. Seega tuleb kolmandale küsimusele vastata, et liikmesriik on kohustatud hüvitama asutamislepingu artikli 34 vastaselt ekspordilitsentsi andmatajätmisega üksikisikule põhjustatud kahju, kui rikutud õigusnormi eesmärk on anda õigusi üksikisikutele, rikkumine on piisavalt selge ning riigi kohustuse rikkumise ja kahju kandnud isikule tekkinud kahju vahel on otsene põhjuslik seos. Sel juhul on liikmesriik kohustatud hüvitama tekitatud kahju tagajärjed liikmesriigi õiguse vastutust käsitlevate sätete alusel, eeldusel, et liikmesriigi õigusaktides sätestatud tingimused ei ole vähem soodsad kui need, mis puudutavad samalaadseid liikmesriigi kohtutele esitatavaid nõudeid, ega ole korraldatud nii, et hüvitise saamine on praktikas võimatu või ülemäära raske.

Kohtukulud

33. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Ühendkuningriigi valitsuse ja Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulud ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus liikmesriigi kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS

vastuseks High Court of Justice, Queen's Bench Divisioni 6. detsembri 1993. aasta otsusega esitatud küsimustele, otsustab:

1. Ühenduse õigus keelab liikmesriigil tuginemast EÜ asutamislepingu artiklile 36, et õigustada kauba teise liikmesriiki ekspordimise piiramist üksnes põhjendusega, et esimese riigi arvates ei pea teine riik kinni ühenduse ühtlustamisdirektiivi sätetest, millel on artiklis 36 taotletuga sama eesmärk, kuid milles ei ole ette nähtud nende sätete kohaldamise kontrolli menetlust või sanktsioone nende rikkumise korral.

2. Liikmesriik on kohustatud hüvitama EÜ asutamislepingu artikli 34 vastaselt ekspordilitsentsi andmatajätmisega üksikisikule põhjustatud kahju, kui rikutud õigusnormi eesmärk on anda õigusi üksikisikutele, rikkumine on piisavalt selge ning riigi kohustuse rikkumise ja kahju kandnud isikule tekkinud kahju vahel on otsene põhjuslik seos. Sel juhul on liikmesriik kohustatud hüvitama tekitatud kahju tagajärjed liikmesriigi õiguse vastutust käsitlevate sätete alusel, eeldusel, et liikmesriigi õigusaktides sätestatud tingimused ei ole vähem soodsad kui need, mis puudutavad samalaadseid liikmesriigi kohtutele esitatavaid nõudeid, ega ole korraldatud nii, et hüvitise saamine on praktikas võimatu või ülemäära raske.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Murray

Ragnemalm

Sevón

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 23. mail 1996 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias