SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PAOLO MENGOZZI vom 13. September 2007 [1]

1. Mit den vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen möchte das vorlegende Gericht wissen, a) ob, unabhängig von ihrem konkreten Ergebnis, die die Gewährung der Ausfuhrerstattung für Rinder bedingende Bezugnahme in der Verordnung Nr. 615/98 [2] auf die Richtlinie 91/628/EWG [3], die die Kriterien vorsieht, für deren Einhaltung die Mitgliedstaaten zum Schutz der fraglichen Tiere zu sorgen haben, als gültig angesehen werden kann und b) ob diese Bezugnahme in Anbetracht des konkreten Ergebnisses, zu dem sie führt, als gültig anzusehen ist. Das vorlegende Gericht fragt darüber hinaus danach, ob Art. 5 Abs. 3 der in Rede stehenden Verordnung, wonach die Ausfuhrerstattung nicht gezahlt wird für Tiere, bei denen die zuständige Behörde aufgrund der ihr vorliegenden Informationen über die Einhaltung von Art. 1 dieser Verordnung zu dem Schluss gelangt, dass die Richtlinie 91/628 nicht eingehalten worden sei, mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist.

I — Rechtlicher Rahmen

2. Nach Art. 13 Abs. 9 Unterabs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch [4] in der durch die Verordnung Nr. 2634/97 [5] geänderten Fassung setzt die Gewährung von Erstattungen bei der Ausfuhr von lebenden Tieren die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zum Wohlbefinden der Tiere, insbesondere der Bestimmungen zum Schutz der Tiere während des Transports, voraus.

3. Die Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 805/68 sind in der Verordnung Nr. 615/98 der Kommission festgelegt.

1 — Originalsprache: Italienisch.

2 — Verordnung (EG) Nr. 615/98 der Kommission vom 18. März 1998 mit Durchführungsbestimmungen zur Ausfuhrerstattungsregelung in Bezug auf den Schutz lebender Rinder beim Transport (ABl. L 82, S. 19).

3 — Richtlinie 91/628/EWG des Rates vom 19. November 1991 über den Schutz von Tieren beim Transport sowie zur Änderung der Richtlinien 90/425/EWG und 91/496/EWG (ABl. L 340, S. 17) in der durch die Richtlinie 95/29/EG des Rates vom 29. Juni 1995 (ABl. L 148, S. 52) geänderten Fassung.

4 — ABl. L 148, S. 24.

5 — Verordnung des Rates vom 18. Dezember 1997 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 356, S. 13).

4. Nach Art. 1 der Verordnung Nr. 615/98 setzt die Zahlung der Ausfuhrerstattungen für lebende Rinder u. a. voraus, dass während des Transports der Tiere bis zu ihrer ersten Entladung im Bestimmungsdrittland die Richtlinie 91/628 des Rates eingehalten wird.

5. Nach Art. 2 der Verordnung Nr. 615/98 werden die Tiere bei der Ausfuhr aus dem Gebiet der Gemeinschaft kontrolliert. Von einem amtlichen Tierarzt wird überprüft und bescheinigt, a) ob die Tiere im Sinne der Richtlinie 91/628 transportfähig sind, b) ob das Transportmittel, mit dem die Tiere aus dem Gemeinschaftsgebiet verbracht werden, den Erfordernissen dieser Richtlinie gerecht wird und c) ob Vorkehrungen getroffen sind, um die Betreuung der Tiere während des Transports gemäß der genannten Richtlinie zu gewährleisten.

6. Art. 5 Abs. 3 der Verordnung Nr. 615/98 bestimmt:

„Die Ausfuhrerstattung wird nicht gezahlt für Tiere, die während des Transports verendet sind oder bei denen die zuständige Behörde aufgrund der Unterlagen nach Absatz 2, der Berichte über die Kontrolle nach Artikel 4 und/oder sonstiger Informationen über die Einhaltung von Artikel 1 zu dem Schluss gelangt, dass die Richtlinie über den Schutz von Tieren beim Transport nicht eingehalten worden ist."

7. Die Richtlinie 91/628 legt die Kriterien fest, die die Mitgliedstaaten zum Schutz der Tiere beim Transport zu beachten haben. U. a. sind in Kapitel VII des Anhangs dieser Richtlinie die Zeitabstände für das Tränken und Füttern sowie die Fahrt- und Ruhezeiten angegeben, die beim Transport lebender Tiere einzuhalten sind. Für den Transport von lebenden Rindern stellt Kapitel VII Nr. 48.4 Buchst. d und Nr. 48.5 dieses Anhangs eine Regel (29-Stunden-Regel) auf, wonach die Tiere nach einer Transportdauer von 14 Stunden eine mindestens einstündige Ruhepause erhalten müssen, während deren sie zu tränken und gegebenenfalls zu füttern sind; danach können sie für weitere 14 Stunden transportiert werden und müssen erneut entladen, gefüttert und getränkt werden und eine Ruhezeit von mindestens 24 Stunden erhalten.

8. Schließlich heißt es in Kapitel VII Nr. 48.8 des Anhangs der Richtlinie, dass die Transportzeiten gemäß den Nrn. 3, 4 und 7 insbesondere unter Berücksichtigung der Nähe des Bestimmungsorts im Interesse der Tiere um zwei Stunden verlängert werden dürfen.

II — Sachverhalt, Vorabentscheidungsfragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

9. Den dem Gerichtshof vom vorlegenden Gericht gestellten Fragen liegen zwei getrennte Rechtssachen betreffend die Erstattungsregelung bei der Ausfuhr lebender Rinder zugrunde. In beiden Fällen wurde der Anspruch der klagenden Gesellschaften auf die Ausfuhrerstattungen wegen Nichteinhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften auf dem Gebiet des Schutzes der Tiere beim Transport bestritten.

10. Im ersten Ausgangsverfahren meldete die Viamex Agrar Handels GmbH (im Folgenden: Viamex) beim Hauptzollamt Kiel 35 lebende Rinder zur Ausfuhr in den Libanon an.

11. Nach der gegenüber den Kieler Behörden angegebenen ursprünglichen Route sollte die betreffende Fahrt von Neumünster nach Rasa erfolgen und insgesamt 28 Stunden dauern. Dem Vorlagebeschluss ist jedoch zu entnehmen, dass das fragliche Fahrzeug den Versandort um 13.30 Uhr verließ und nach einer ersten Transportphase von 9 ½ Stunden, gefolgt von einer zweistündigen Pause zur Versorgung der Tiere, und einer zweiten, 15 Stunden dauernden Transportphase, während deren sich die Fahrt insbesondere wegen zweier durch eine Unfallaufnahme sowie eine Verkehrskontrolle herbeigeführter Standzeiten über das vorgesehene Maß hinaus verlängerte, erst am nächsten Tag um 16.00 Uhr Prosecco erreichte. Laut Vorlagebeschluss wurde der Transport nach einer Rast von 20 Stunden, während deren die Tiere entladen, gefüttert und getränkt wurden, auf Weisung des zuständigen Grenzveterinärs von Prosecco aus fortgesetzt und erreichte nach rund 4 ½ Stunden schließlich Rasa.

12. Mit Bescheid vom 1. Februar 2001 lehnte das Hauptzollamt Hamburg-Jonas (im Folgenden: Hauptzollamt) den von Viamex gestellten Antrag auf Ausfuhrerstattung gemäß Art. 5 Abs. 3 der Verordnung Nr. 615/98 ab, da es zu dem Schluss gelangte, dass Viamex den fraglichen Transport unter Verstoß gegen die gemeinschaftsrechtlichen Tierschutzbestimmungen durchgeführt habe. Das Hauptzollamt wies insbesondere darauf hin, dass der von Viamex vorgelegte Transportplan habe erkennen lassen, dass diese die in Kapitel VII Nr. 48.4 Buchst. d des Anhangs der Richtlinie 91/628 vorgesehene maximale Transportdauer nicht beachtet habe, da die zweite Transportphase über 14 Stunden gedauert habe. Darüber hinaus sei im Hinblick darauf, dass die in Prosecco eingelegte Rast nur 20 Stunden gedauert habe, bei Überschreitung der Fahrtzeit von 29 Stunden die nach Nr. 48.5 dieses Anhangs vorgeschriebene Ruhepause von mindestens 24 Stunden nicht eingehalten worden.

13. Den Einspruch von Viamex gegen den die Ausfuhrerstattung versagenden Bescheid wies das Hauptzollamt ab und erklärte den von Viamex zur Rechtfertigung der fehlenden Einhaltung der Ruhepause von 24 Stunden geltend gemachten Umstand, dass dies ausschließlich auf das Verhalten des italienischen Grenzveterinärs zurückzuführen gewesen sei, der den Führer des Lastkraftwagens nach lediglich 20 Stunden Rast zur Weiterfahrt aufgefordert habe, nachdem er sich vergewissert gehabt habe, dass die Tiere transportfähig gewesen seien, für irrelevant. Das Hauptzollamt wies in erster Linie darauf hin, dass den von Viamex vorgelegten Unterlagen nicht zu entnehmen gewesen sei, dass der Grenzveterinär die Weisung zur Weiterfahrt gegeben habe, und dass es jedenfalls Sache des Transporteurs gewesen sei, sich kundig zu machen und die in der Richtlinie vorgeschriebenen Ruhepausen korrekt einzuhalten.

14. Das vorlegende Gericht hat im Vorlagebeschluss die im Verwaltungsverfahren streitige Tatsachenfrage geklärt und führt aus, eine Befragung des mit dem betreffenden Transport betrauten Fahrers habe ergeben, dass die Fahrt auf Anordnung des zuständigen Veterinärs fortgesetzt worden sei und dass der Fahrer auf diese Entscheidung in keiner Weise habe Einfluss nehmen können; diese letztgenannte Feststellung werde, so das vorlegende Gericht, durch Erkenntnisse bestätigt, die in anderen Klageverfahren gewonnen worden seien, in denen es um gleichartige Fragen der Einhaltung der in der fraglichen Richtlinie vorgeschriebenen Ruhezeiten gegangen sei.

15. Im zweiten Ausgangsverfahren meldete die Zuchtvieh-Kontor GmbH (im Folgenden: ZVK) beim Hauptzollamt Bamberg — Zollamt Coburg — 32 lebende Rinder zur Ausfuhr nach Ägypten an, für die sie Ausfuhrerstattung im Wege der Vorauszahlung beantragte und auch erhielt.

16. Nach Durchführung der Fahrt erließ das zuständige Hauptzollamt im Anschluss an die Prüfung des von der ZVK vorgelegten Transportplans einen Änderungsbescheid, mit dem es gemäß Art. 5 Abs. 3 der Verordnung Nr. 615/98 die ZVK als Vorauszahlung gewährte Ausfuhrerstattung samt eines Zuschlags zurückforderte, weil bei dem fraglichen Transport die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über das Wohlergehen der Tiere nicht eingehalten worden seien.

17. Auch wenn der Vorlagebeschluss hinsichtlich der Modalitäten des Verlaufs des betreffenden Transports nicht besonders klar ist, lässt sich ihm entnehmen, dass a) die ZVK nach Ansicht des zuständigen Hauptzollamts die in Kapitel VII Nr. 48.4 Buchst. d des Anhangs der Richtlinie 91/628 enthaltenen Zeitvorgaben bei diesem Transport nicht eingehalten hat und b) dass die zugrunde gelegte Transportdauer eine etwa siebenstündige Rast an der Zollausgangsstelle der Gemeinschaft umfasste, die für die Zwecke der Kontrolle durch den Grenzveterinär eingelegt wurde.

18. Gegen die Entscheidungen, mit denen der Einspruch von Viamex gegen den die Ausfuhrerstattung ablehnenden Bescheid und der Einspruch der ZVK gegen den Änderungsbescheid über die Rückzahlung der im Voraus gezahlten Erstattung zurückgewiesen wurden, erhoben diese Gesellschaften Anfechtungsklage beim Finanzgericht Hamburg, das, da es Zweifel an der Gültigkeit des Art. 1 der Verordnung Nr. 615/98 sowie an der Vereinbarkeit des Art. 5 Abs. 3 dieser Verordnung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hat, den bei ihm anhängigen Rechtsstreit ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Vorabentscheidungsfragen vorgelegt hat:

1. Ist Art. 1 der Verordnung Nr. 615/98 insoweit gültig, als er die Gewährung der Ausfuhrerstattung an die Einhaltung der Richtlinie 91/628/EWG über den Schutz von Tieren beim Transport knüpft?

2. Für den Fall, dass die vorstehende Frage bejaht wird: Ist die Vorschrift des Art. 5 Abs. 3 der Verordnung Nr. 615/98, wonach Ausfuhrerstattung nicht gezahlt wird für Tiere, bei denen die zuständige Behörde aufgrund sonstiger Informationen über die Einhaltung von Art. 1 der Verordnung Nr. 615/98 zu dem Schluss gelangt, dass die Richtlinie über den Schutz von Tieren beim Transport nicht eingehalten worden ist, mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar?

19. Gemäß Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs haben Viamex, die ZVK, das Hauptzollamt, die schwedische Regierung und die Kommission schriftliche Erklärungen eingereicht. In der mündlichen Verhandlung waren Viamex, die ZVK, die deutsche Regierung und die Kommission vertreten.

A — *Argumente der Verfahrensbeteiligten*

20. Die ZVK vertritt die Auffassung, dass die Bezugnahme in Art. 1 der Verordnung Nr. 615/98 insoweit ungültig sei, als sie die Gewährung von Ausfuhrerstattungen von der Einhaltung von Bestimmungen in einem völlig anderen Bereich, nämlich dem des Tierschutzes, abhängig mache. Das Wohlbefinden der Tiere müsse jedoch durch besser geeignete Instrumente wie z. B. ein System spezifischer Sanktionen gewährleistet werden. Diese Bezugnahme verstoße darüber hinaus gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, da sie pauschal und undifferenziert auf die gesamte Richtlinie einschließlich der Bestimmungen erfolge, die sich lediglich mittelbar auf das Wohlbefinden der Tiere auswirkten. Hilfsweise trägt die ZVK vor, dass Art. 5 Abs. 3 der in Rede stehenden Verordnung, der den Verlust der Ansprüche bei der Ausfuhr bei jedem beliebigen Verstoß

gegen die Richtlinie vorschreibe, unabhängig von einer konkreten Auswirkung auf das Wohlbefinden der Tiere, offensichtlich außer Verhältnis zu dem vom Gesetzgeber verfolgten Ziel stehe, nämlich gerade einen effektiven Schutz des Wohlbefindens der Tiere zu gewährleisten, nicht aber Verhaltensweisen zu ahnden, die dieses Ziel nicht beeinträchtigten. Schließlich werde die offensichtliche Unverhältnismäßigkeit der betreffenden Bestimmung dadurch bestätigt, dass in Fällen höherer Gewalt, in denen das Fortbestehen eines Erstattungsanspruchs „offensichtliche Ungerechtigkeiten" vermeiden würde, kein Ausschluss der Rückzahlungsverpflichtung vorgesehen sei.

21. Die Kommission, das Hauptzollamt und die schwedische Regierung halten ihrerseits Art. 1 der in Rede stehenden Verordnung für gültig und Art. 5 Abs. 3 dieser Verordnung für mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar.

22. Zur Frage der Gültigkeit führen die genannten Verfahrensbeteiligten aus, dass die Verknüpfung zwischen den beiden verschiedenen Materien — der Ausfuhrerstattungsregelung und den Tierschutzbestimmungen — vom Rat im Rahmen der Grundverordnung Nr. 805/68 vorgenommen worden sei, für die die Kommission in der Verordnung Nr. 615/98 lediglich die Anwendungsmodalitäten präzisiert habe. Auf jeden Fall entspreche der Tierschutz einem Erfordernis des Allgemeininteresses, dem die Gemeinschaft auf dem Gebiet der gemeinschaftlichen Agrarpolitik, für die die Ausfuhrerstattungssysteme ein wichtiges Instrument seien, in vollem Umfang Rechnung trage.

23. Auch sei Art. 5 Abs. 3 dieser Verordnung, wonach bei Nichteinhaltung einer beliebigen Bestimmung der Richtlinie 91/628 und unabhängig vom Gewicht dieses Verstoßes die Ausfuhrerstattung versagt werde, mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar, da es, um das Ziel des Tierschutzes zu verwirklichen, keine Maßnahmen gebe, die sich weniger stark auf die Ausführer auswirken könnten. Die Kommission betont insoweit, dass die in der Richtlinie festgelegten Regeln Mindeststandards für den Tierschutz darstellten, bei deren — auch nur geringfügiger — Nichteinhaltung das Wohlbefinden der Tiere beeinträchtigt würde, weshalb der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der Verpflichtung zur Einhaltung der fraglichen Richtlinie eine objektive Voraussetzung für die Erlangung der Erstattungen habe festlegen wollen, um zu verhindern, dass die Gemeinschaft Ausfuhren finanziere, die unter Verstoß gegen ein Erfordernis des Allgemeininteresses von gemeinschaftlichem Rang durchgeführt würden.

24. Viamex nimmt in ihren schriftlichen Erklärungen eine Auslegung der maßgebenden Bestimmungen der hier anwendbaren Richtlinie 91/628 vor und beruft sich insbesondere darauf, dass die im Wege der Ausnahme zugelassene Verlängerung der Fahrtzeit unter Berücksichtigung der Nähe

des Bestimmungsorts, zu dem der Zollausgangspunkt der Gemeinschaft bestimmt werden könne, um zwei Stunden im vorliegenden Fall anwendbar sei. Darüber hinaus müsse die Nichteinhaltung der Fahrt- und Ruhezeiten zugestanden werden, wenn höhere Gewalt vorliege, wie sie in diesem Fall gegeben sei, in dem sich der Transport wegen eines Unfalls über das vorgesehene Maß hinaus verlängert habe und die Ruhepause von 24 Stunden deshalb nicht eingehalten worden sei, weil den Weisungen, die der Grenzenveterinär dem Fahrer erteilt habe, Folge geleistet worden sei.

III — Rechtliche Würdigung

25. Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht vom Gerichtshof wissen, ob Art. 1 der Verordnung Nr. 615/98 insoweit gültig ist, als er die Zahlung der Ausfuhrerstattungen von der Einhaltung der Richtlinie 91/628 abhängig macht.

26. Das vorlegende Gericht äußert Zweifel an der Gültigkeit des genannten Artikels insbesondere aufgrund einer Reihe von Erwägungen, die ich im Folgenden prüfen werde.

27. Das Finanzgericht Hamburg fragt in erster Linie danach, ob die Bezugnahme in Art. 1 der Verordnung Nr. 615/98 auf die Richtlinie über den Tierschutz in Anbetracht der unterschiedlichen Ziele der betreffenden Regelungen rechtmäßig ist. Setzte man für die Zahlung der Erstattungen den Nachweis voraus, dass die Vorschriften der Richtlinie 91/628 eingehalten worden seien, machte man die Zahlung der Erstattungen von einer Bedingung abhängig, die in keinem unmittelbaren oder mittelbaren Zusammenhang mit der eigentlichen Zielsetzung dieses Finanzierungssystems stünde und im Übrigen die Ahndung von Verhaltensweisen mit sich brächte, die den finanziellen Interessen der Gemeinschaft nicht schadeten. Es fragt ferner, ob die betreffende Bezugnahme als gültig angesehen werden könne, soweit damit der Ausführer für die Nichteinhaltung der in beliebigen Bestimmungen der Richtlinie vorgesehenen Transportbedingungen unabhängig davon, ob ihm die Nichteinhaltung dieser Bedingungen vorzuwerfen sei und wie schwerwiegend sie sei, konkret mit dem Verlust des Erstattungsanspruchs (oder der Verpflichtung zur Rückzahlung der bereits erhaltenen Vorauszahlung auf die Erstattung) bestraft werde.

28. Zunächst ist daran zu erinnern, dass die Verordnung Nr. 615/98, die die Anwendungsvoraussetzungen der Ausfuhrerstattungsregelung für Rindfleisch festlegt, von der Kommission zur Durchführung der Grundverordnung Nr. 805/68 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch in der durch die Verordnung Nr. 2634/97 des Rates vom 18. Dezember 1997 geänderten Fassung erlassen wurde.

29. Art. 1 der Verordnung Nr. 615/98 ist eine der in Art. 13 Abs. 9 der Grundverordnung Nr. 805/68 ausdrücklich vorgesehenen Anwendungsmaßnahmen. Nach Art. 13 Abs. 9 in der durch die Verordnung Nr. 2634/97 des Rates geänderten Fassung setzt die Gewährung von Erstattungen bei der Ausfuhr von Rindfleisch die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zum Wohlbefinden der Tiere, insbesondere der Bestimmungen zu deren Schutz während des Transports, voraus; dazu zählt die im ersten „Erwägungsgrund" der Verordnung Nr. 2634/97 speziell erwähnte Richtlinie 91/628.

30. Demnach ist die beim vorlegenden Gericht Zweifel weckende Entscheidung, den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zum Wohlbefinden der Tiere auf dem Gebiet der Ausfuhrerstattungsregelungen dadurch Bedeutung zu verleihen, dass die Nichteinhaltung dieser Vorschriften den Verlust des Erstattungsanspruchs nach sich zieht, eine Entscheidung, die der Rat mit der Grundverordnung über die Einführung der gemeinsamen Marktorganisationen für Rindfleisch getroffen hat, zu der die Kommission in der Verordnung Nr. 615/98 lediglich die Durchführungsvorschriften festgelegt hat.

31. Auch wenn die Ausführungen des vorlegenden Gerichts nicht Art. 13 Abs. 9 der Grundverordnung gelten, sondern lediglich auf Art. 1 der Verordnung Nr. 615/98 gerichtet sind, die die Durchführungsvorschriften festgelegt hat, ist an die mit der Grundverordnung eingeführte Verknüpfung zwischen den beiden unterschiedlichen Regelungen über die Ausfuhrerstattungen und das Wohlbefinden der Tiere zu erinnern. Diese Verknüpfung wurde vom Rat in Ausübung des ihm bei der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik zustehenden weiten Ermessens in zulässiger Weise eingeführt. Indem der Rat den Vorschriften über das Wohlbefinden der Tiere im Bereich der Ausfuhrerstattungsregelung Bedeutung verlieh, hat er nämlich für die Wahrung eines der Erfordernisse des Allgemeininteresses gesorgt, denen die Gemeinschaftsorgane nach den Feststellungen des Gerichtshofs bei der Verfolgung der Ziele der Agrarpolitik, speziell auf dem Gebiet der gemeinsamen Marktordnungen, Rechnung zu tragen haben [6].

32. Zudem sollen durch die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über das Wohlbefinden der Tiere, abgesehen davon, dass sie eine Antwort auf das gemeinsame Empfinden sind, dem es widerspricht, Tiere unnötigen Leiden auszusetzen, und dass sie unmittelbar sowie mittelbar einen Beitrag zur Gewährleistung der Qualität von Lebensmitteln leisten, für alle Mitgliedstaaten gemeinsame Mindestschutzstandards festgelegt werden, um eine unterschiedliche Behandlung der Wirtschaftsteilnehmer und Beeinträchtigungen des freien Warenverkehrs zu vermeiden.

6 — Vgl. z. B. Urteil vom 23. Februar 1988, Vereinigtes Königreich/Rat (68/86, Slg. 1988, 855, Randnr. 12). Die Bedeutung der Erfordernisse auf dem Gebiet des Wohlergehens der Tiere bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Gemeinschaft im Bereich der Landwirtschaft wird in dem dem Vertrag von Amsterdam beigefügten Protokoll über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere (ABl. 1997, C 340, S. 110) ausdrücklich anerkannt.

33. Geht man, wie dargelegt, davon aus, dass die Entscheidung, die der Rat mit der durch die Verordnung Nr. 2634/97 geänderten Verordnung Nr. 805/68 getroffen hat, eine Verknüpfung zwischen der Ausfuhrerstattungsregelung und den gemeinschaftsrechtlichen Tierschutzvorschriften herzustellen, als solche zulässig ist, müsste man auch die Bezugnahme auf die Vorschriften als solche für zulässig halten, die die Kommission bei der Ausgestaltung der Erstattungsregelung durch die Verordnung Nr. 615/98 in Ausübung der ihr hierfür vom Rat übertragenen Befugnisse vorgenommen hat.

34. Im Übrigen verstößt der vom Gemeinschaftsgesetzgeber auch in anderen Bereichen angewandte Rückgriff auf die sogenannte *cross reference* [7] weder gegen eine spezielle Bestimmung noch gegen einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts.

35. Ich bin daher der Meinung, dass die vom vorlegenden Gericht zum Ausdruck gebrachte Unsicherheit hinsichtlich der Gültigkeit des Art. 1 der Verordnung Nr. 615/98 unter den in den vorstehenden Nummern geprüften Gesichtspunkten unbegründet ist.

36. Zum zweiten Punkt, d. h. dem konkreten Ergebnis, zu dem die betreffende Verweisung führt, weist das Finanzgericht Hamburg in den Gründen seines Vorabentscheidungsersuchens vor allem darauf hin, dass diese Bezugnahme die Aufnahme einer Reihe von Vorschriften, die „bedenklich unbestimmt sind", in die Verordnung und damit in die Regelung des Anspruchs auf Erstattungen bei der Ausfuhr der fraglichen Tiere umfasse, und führt schließlich aus, dass das konkrete Gefüge dieser Bestimmungen weder für den Ausführer noch für die für die Erstattungen zuständige Behörde verständlich sei; weiter stellt es fest, dass „es den nationalen Behörden ebenso wie den Gerichten a limine verwehrt ist, unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit bei nur leichten oder nicht vorwerfbaren Verstößen gegen die Richtlinie über den Schutz von Tieren beim Transport von einer Versagung der Erstattung abzusehen bzw. eine nur teilweise Versagung der Erstattung vorzunehmen" [8].

37. Mit diesen Bemerkungen gibt das Finanzgericht Hamburg zu erkennen, dass von einer engen Verknüpfung seiner Frage nach der Gültigkeit der Bezugnahme in Art. 1 der Verordnung Nr. 615/98 auf die Richtlinie 91/628 mit der Frage auszugehen sei, ob die Konsequenzen, die Art. 5 Abs. 3 aus der fehlenden Einhaltung der in der Richtlinie vorgesehenen Transportbedingungen ziehe, verhältnismäßig seien, da es mit dieser Verknüpfung vom Gerichtshof wissen möchte, ob diese Bezugnahme im Sinne des Gemeinschaftsrechts, auch wenn sie an sich zulässig sei, ihre Gültigkeit verliere, wenn

7 — Die schwedische Regierung führt hierzu die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. L 270, S. 1) an.

8 — Vgl. Beschluss des vorlegenden Gerichts.

sie auf eine Richtlinie erfolge, die bedenklich unbestimmte Vorschriften enthalte und daher ihren Adressaten keine verhältnismäßige Maßnahme aufzuerlegen scheine.

38. Die sich hieraus ergebende Spezifizierung der dem Gerichtshof gestellten Frage ist für die Entscheidung der im Ausgangsrechtsstreit aufgeworfenen Probleme von Bedeutung, da sich der Gegenstand der durch die Verordnung Nr. 615/98 aufgestellten spezifischen und konkreten Regelung des Anspruchs auf Erstattungen erheblich von dem spezifischen und konkreten Gegenstand unterscheidet, der in der Richtlinie 91/628 über den Schutz der Gesundheit der Tiere beim Transport behandelt wird; diese Richtlinie verpflichtet nämlich die Mitgliedstaaten, beim Transport die Einhaltung bestimmter Kriterien zu gewährleisten, und sieht in Art. 18 vor, dass die Mitgliedstaaten „geeignete Maßnahmen" treffen, um Verstöße natürlicher oder juristischer Personen gegen die Richtlinie zu ahnden; sie setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten in den Grenzen, innerhalb deren sie für die Umsetzung der Richtlinie zu sorgen haben, deren „Spezifizierung" vornehmen; die Verordnung Nr. 615/98 „ahndet" hingegen die Nichteinhaltung der in der Richtlinie enthaltenen Regeln für den Transport nicht mit einem System spezieller, geeigneter, nach Maßgabe der Schwere der jeweiligen Art ihrer Verletzung abgestufter Maßnahmen, sondern mit einer einzigen schwerwiegenden Maßnahme, dem Verlust des Erstattungsanspruchs, der bei jeder beliebigen Verletzung einer Richtlinienvorschrift Anwendung finden soll.

39. Die in der Richtlinie vorgesehene Regelung als solche belastet die Wirtschaftsteilnehmer, für deren Rechnung der Transport erfolgt, nicht unmittelbar, sondern überlässt deren unmittelbare Belastung den Umsetzungsvorschriften der Mitgliedstaaten.

40. Mit der Übertragung aus ihrem ursprünglichen Kontext der Transportvorschriften auf den Bereich, in dem sie durch die Bezugnahme in der Verordnung Nr. 615/98 Bedeutung erlangt, belastet diese Regelung die einzelnen Ausführer unmittelbar. Dies führt dazu, dass die Regelung und jede auf ihrer Grundlage getroffene Entscheidung — in Anbetracht der ihnen durch diese Bezugnahme zugeordneten Funktion — nicht als zulässig angesehen werden können, wenn sie a) in dieser Bezugnahme keine klare und unzweideutige Grundlage finden und b) unverhältnismäßige Auswirkungen haben.

41. Der Gerichtshof hat insbesondere ausgeführt, dass zur Wahrung des fundamentalen Grundsatzes der Rechtssicherheit, wonach die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften klar sein müssten und ihre Anwendung für alle Betroffenen vorhersehbar sein müsse, eine Sanktion, selbst wenn sie keinen strafrechtlichen Charakter habe, nur dann verhängt werden dürfe, wenn sie auf einer klaren und unzweideutigen Rechtsgrundlage beruhe [9]. Darüber hinaus müssen nach

9 — Vgl. z. B. Urteile vom 18. November 1987, Maizena (137/85, Slg. 1987, 4587, Randnr. 15), und vom 12. Dezember 1990, Vandermoortele/Kommission, (C-172/89, Slg. 1990, I-4677, Randnr. 9).

dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die von einem Gemeinschaftsorgan eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet sein und dürfen nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen [10], so dass den Wirtschaftsteilnehmern etwa auferlegte Belastungen in einem angemessenen Verhältnis zu den im Rahmen der Gemeinschaftsaktion verfolgten Zielen stehen müssen.

42. Das Ersuchen um Verdeutlichung, das das Finanzgericht Hamburg an den Gerichtshof richtet, verlangt natürlich eine Prüfung der Vereinbarkeit der Bezugnahme in der Verordnung auf die Richtlinie mit diesen beiden Erfordernissen, bei der die Suche nach einem angemessenen Ausgleich zwischen der mit dieser Bezugnahme angestrebten Gewähr für die Erreichung der Ziele der Gemeinschaftspolitiken und dem Rechtsschutz der Adressaten dieser Politiken unerlässlich ist.

43. Hierbei ist zu beachten, dass nach der Richtlinie nicht nur der Ausführer oder sein Vertreter, sondern auch die Mitgliedstaaten für den Schutz der Gesundheit der Tiere beim Transport verantwortlich sind; die Mitgliedstaaten haben gemäß Art. 7 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie dafür Sorge zu tragen, dass „die erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, damit in den Fällen, in denen Streiks oder sonstige Ereignisse die Anwendung [der] Richtlinie verhindern, keine oder möglichst geringe Transportverzögerungen eintreten und die Tiere nicht oder so wenig wie möglich leiden“; nach Art. 7 Abs. 1 Satz 2 haben sie in Häfen und an den Grenzkontrollstellen besondere Vorkehrungen zu treffen, um den Transport der Tiere unter Bedingungen, die den in dieser Richtlinie gestellten Anforderungen entsprechen, zu beschleunigen.

44. In Anbetracht dieser geteilten Verantwortlichkeit für die Gewährleistung des Gesundheitsschutzes beim Transport von Rindern darf die bereits oben in Nr. 13 dargestellte Feststellung nicht unbeachtet bleiben, die klar aus dem Beschluss des IV. Senats des Finanzgerichts Hamburg vom 10. Januar 2006 hervorgeht.

45. Wie dargelegt, geht das Finanzgericht in seinem Beschluss bei der Formulierung der an den Gerichtshof gerichteten Frage von einer Feststellung aus, an die dieser sich im Rahmen der ihm durch Art. 234 EG zugewiesenen Aufgaben zwingend halten muss: Es hat festgestellt, dass nach einer Ruhepause von 20 Stunden, die nach einer ersten Transportphase eingelegt worden sei, der nach der Richtlinie eine Pause von 24 Stunden hätte folgen müssen, der Weitertransport der fraglichen Tiere „auf Anordnung des zuständigen Veterinärs erfolgte“, in Einklang mit der Praxis, „dass über den Zeitpunkt der Aufladung und des Weitertransports der Tiere regelmäßig der diensthabende Veterinär entscheidet und dass die Fahrer keinen

10 — Vgl. Urteile Maizena (Randnr. 15) und vom 11. Juli 2002, Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Slg. 2002, I-6453, Randnr. 59).

Einfluss darauf haben, nach wie viel Stunden Ruhepause der Transport den Aufenthaltsort wieder verlässt“; diese Feststellung hat es offenbar auf der Grundlage der Erwägung getroffen, dass die Weiterfahrt dem Schutz dieser Tiere keinen Abbruch getan habe.

46. Die vorstehende Feststellung

a) bestätigt konkret den schon erfolgten Hinweis darauf, dass nach der Richtlinie nicht nur die Ausführer, sondern auch die Mitgliedstaaten zum Schutz der Gesundheit der Tiere tätig werden müssen und dafür verantwortlich sind, und

b) beweist ganz offensichtlich, dass die Verordnung des Rates und die der Kommission dadurch, dass sie die gesamte Verantwortung für die Gesundheit der Tiere dem Ausführer aufbürden und für die Nichteinhaltung einer Zeitvorgabe, deren Einhaltung auch vom Verhalten der Verwaltungen der Mitgliedstaaten abhängig sein kann, ohne Weiteres und in sehr strenger Weise eine Sanktion zu dessen Lasten ableiten, und zwar auch dann, wenn die innerstaatlichen Behörden, denen die Gemeinschaft die Aufgabe der Überwachung auf dem betreffenden Gebiet übertragen hat, bescheinigen, dass die Tiere bei guter Gesundheit sind und die Fahrt fortsetzen können oder müssen, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt haben, der — wie in der in Nr. 41 angeführten Gemeinschaftsrechtsprechung schon mehrfach festgestellt worden ist — bedeutet, dass die Gemeinschaftsorgane von ihren Befugnissen keinen Gebrauch machen dürfen, der über das hinausgeht, was zur Verfolgung der Ziele erforderlich ist, für die ihnen diese Befugnisse verliehen wurden. Beim Erlass dieser Verordnungen sind der Rat und die Kommission nämlich dadurch, dass sie sich darüber hinweggesetzt haben, dass das Gemeinschaftsrecht auf dem Gebiet des Tierschutzes auch den Mitgliedstaaten Verantwortung überträgt, über das hinausgegangen, was von den Ausführern zu verlangen notwendig und vernünftig war.

47. Nach alledem sind die vom Finanzgericht Hamburg vorgelegten Fragen, in dem oben dargelegten Zusammenhang verstanden, zu bejahen. Dies gilt für die Rechtssache C-37/06 wie auch für die Rechtssache C-58/06.

48. Dem Ergebnis, zu dem ich in der vorstehenden Nummer gelangt bin, stehen nicht die Urteile entgegen, in denen der Gerichtshof die in erster Linie auf die Verordnung Nr. 3665/87 der Kommission über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen gestützte Regelung für mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar — und damit für gültig — gehalten hat. Diese Regelung, die im Rahmen der Förderung und Sicherstellung der Beteiligung der EG am internationalen Rindfleischhandel einen

durch eine in Form der Bankbürgschaft geleistete Kaution gesicherten Anspruch auf Erstattungen und Vorauszahlungen vorsieht, der seinem Wesen nach den Erstattungen zugunsten der Wirtschaftsteilnehmer entspricht, die dieses Fleisch in Drittländer ausführen, bestimmt, auch für den Fall, dass die ursprünglich beabsichtigte Ausfuhr aus Gründen höherer Gewalt nicht stattfinden konnte, dass

a) der Anspruch des Ausführers auf die Erstattung entfällt und somit seine Verpflichtung entsteht, die erhaltende Vorauszahlung zurückzuzahlen, und die erforderlichenfalls geleistete Kaution dementsprechend verfällt, wenn die Tiere, für die ein Ausfuhrverfahren eröffnet wurde, nicht auf den Markt des Landes gebracht werden, für das das Ausfuhrverfahren eröffnet worden war;

b) dann, wenn es dem Ausführer wie auch immer gelungen ist, die Tiere in ein anderes Drittland auszuführen als dasjenige, für das das Ausfuhrverfahren in Verbindung mit einer Vorauszahlung eröffnet wurde, und es sich um ein Land handelt, für das die Gemeinschaft Erstattungen von geringerem Umfang festgesetzt hat, dieser Ausführer den ihm im Voraus gezahlten Betrag zurückzahlen muss, der die ihm aufgrund der tatsächlich durchgeführten Ausfuhr zustehende Erstattung übersteigt [11].

49. Diese Urteile sind nicht mit dem Ergebnis unvereinbar, zu dem ich in der vorstehenden Nr. 47 gelangt bin, da sie, auch wenn sie Äußerungen zugunsten eines Ausschlusses des Erstattungsanspruchs und der Vereinbarkeit einer diesen Anspruch vorsehenden Verordnung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz enthalten, Fälle betreffen, in denen dieser Anspruch für Zwecke berücksichtigt wird, die sich klar von denen unterscheiden, in denen sein Ausschluss hier in Betracht kommt.

50. Die Einführung eines Ausfuhrerstattungssystems durch die Verordnung Nr. 805/68 hatte und hat weiterhin das Ziel, die Drittlandsmärkte für die Ausfuhr von Rindern zu öffnen und offenzuhalten und die Beteiligung der EG am internationalen Handel mit diesen Tieren sicherzustellen, um den Binnenmarkt von den feststellbaren Überschüssen zu entlasten und gleichzeitig die Einkünfte der in der Landwirtschaft Beschäftigten auf einem angemessenen Niveau zu halten [12].

51. Die Ausführer gelangen in den Genuss des Erstattungsanspruchs, soweit sie den Nachweis führen können, dass sie die fraglichen Tiere auf den Markt eines Drittlands verbracht und sie gleichzeitig vom Gemeinschaftsmarkt genommen haben. Die Gewährung von Erstattungen an die Ausführer stellt die Gegenleistung für den Beitrag dar, den sie mit dieser konkreten Leistung zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaftspolitik

11 — Vgl. in diesem Sinne z. B. Urteile vom 28. März 1996, Anglo-Irish Beef Processors International u. a. (C-299/94, Slg. 1996, I-1925, Randnr. 29), und vom 29. September 1998, First City Trading u. a. (C-263/97, Slg. 1998, I-5537, Randnr. 36).

12 — Vgl. z. B. Urteil First City Trading u. a. (Randnr. 26).

erbringen. Der „Ausschluss“ der Erstattungsansprüche in dem Fall, in dem kein Verbringen der Tiere auf den Markt eines Drittlands vorliegt, ist in Wirklichkeit nicht das Entfallen be- oder entstehender Ansprüche, sondern lediglich das Fehlen der Neuenstehung von Ansprüchen, die nur dann entstanden wären, wenn eine solche Verbringung nachgewiesen worden wäre. Fehlt es an einer Verbringung der Tiere auf den Markt eines Drittlands, wäre es eine rechtsgrundlose Übertragung von Gemeinschaftsmitteln, würde man dem Ausführer Erstattungsansprüche zuerkennen und die ihm im Hinblick auf die Zahlung der Erstattung gewährte Vorauszahlung belassen. An einem Rechtsgrund fehlte es auch, würde man dem Ausführer den Unterschiedsbetrag zwischen der ihm im Hinblick auf die Ausfuhr in ein Drittland im Voraus gezahlten Summe und derjenigen belassen, die ihm deshalb zusteht, weil er, stets aufgrund höherer Gewalt, die Tiere nicht in das Land ausführen konnte, für das das Ausfuhrverfahren eröffnet worden war, und er sie in ein anderes Drittland ausgeführt hat, für das die Gemeinschaft Erstattungen von geringerem Umfang festgesetzt hat.

52. Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof in den oben in Nr. 48 angeführten Urteilen die Auffassung vertreten, dass die Verordnung Nr. 3665/87 nicht deshalb wegen Unvereinbarkeit mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ungültig sei, weil sie vorsehe, dass „der Teil der Sicherheit verfällt, der dem Unterschied zwischen der vorfinanzierten Erstattung und der tatsächlich fälligen Erstattung entspricht“ [13].

53. Der durch die Bezugnahme in Art. 1 der Verordnung Nr. 615/98 auf die Richtlinie 91/628 vorgesehene Ausschluss des Erstattungsanspruchs hat einen völlig anderen Hintergrund. Wie aus Art. 18 der Richtlinie 91/628 des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport hervorgeht und wie oben ausgeführt, verpflichtet diese Richtlinie die Mitgliedstaaten, „geeignete Maßnahmen [zu treffen], um Verstöße natürlicher oder juristischer Personen gegen die Richtlinie zu ahnden“. Die Vorschrift in Art. 5 Abs. 3 der Verordnung Nr. 615/98, dem Ausführer die Erstattung nicht zu zahlen, falls diese Richtlinie nicht „eingehalten“ wurde, nimmt nicht, wie demgegenüber die Regelung in Art. 33 Abs. 5 der Verordnung Nr. 3665/87, auf das Fehlen der Gegenleistung, für die die „Erstattung“ vorgesehen ist, Bezug, sondern führt eine Maßnahme zulasten des Ausführers ein, die sich in die Sanktionen einfügt, die nach Art. 18 dieser Richtlinie nachhaltig von den Mitgliedstaaten zu erlassen waren und die die Gemeinschaft aufgrund gewachsener Erfahrung auf diesem Gebiet und der

13 — Dem steht auch nicht die Vorschrift entgegen, wonach Wirtschaftsteilnehmer, die, nachdem sie Vorauszahlungen auf Erstattungen für die Ausfuhr von Rindern in Drittländer erhalten haben, diese Tiere nicht auf den Markt eines Drittlands verbringen, nicht zur entsprechenden Rückzahlung verpflichtet sind, wenn die Tiere unterwegs aufgrund höherer Gewalt verendet sind. Diese Befreiung von der Rückzahlung ist allein darauf zurückzuführen, dass ausnahmsweise das vom Ausführer wie auch immer gezeigte Bemühen anerkannt wird, zur Verwirklichung der Gemeinschaftspolitik beizutragen, und ist nur deshalb möglich, weil sie der Gesetzgeber ausdrücklich vorgesehen hat.

Einsicht geschaffen hat, dass sie sich stärker um den Tierschutz kümmern müsse.

54. Während die Kommission mit der Verordnung Nr. 3665/87 durch den Ausschluss des Erstattungsanspruchs im Fall der fehlenden Verbringung der Tiere auf den Markt eines Drittlands das Entstehen eines Anspruchs verhindert hat, hat sie durch ihr Eingreifen mit der Verordnung Nr. 615/98 auf eine Rechtsposition eingewirkt, aus der konkret ein Erstattungsanspruch in den Fällen erwachsen soll, in denen es den Ausführern, wenn auch mit leichten, nicht ausschließlich ihnen zuzurechnenden Verspätungen, gelingt, die Tiere, für die ein Ausfuhrverfahren eröffnet wurde, in das Bestimmungsdrittland oder auf den Markt eines anderen Drittlands zu verbringen.

55. Da die Verordnung Nr. 615/98 Ursprung einer Sanktion, wenn auch nur verwaltungsrechtlicher Art, ist, die dazu bestimmt ist, sich auf die Rechte von Personen auszuwirken, für die das Gemeinschaftsrecht gilt, muss ihre Rechtmäßigkeit davon abhängen, dass ihre Auswirkungen in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen. Wie oben ausgeführt, ist dies bei den Auswirkungen dieser Verordnung nicht der Fall.

IV — Ergebnis

56. Im Licht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Finanzgericht Hamburg vorgelegten Fragen gemeinsam folgendermaßen zu beantworten:

Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 615/98 der Kommission vom 18. März 1998 mit Durchführungsbestimmungen zur Ausfuhrerstattungsregelung in Bezug auf den

Schutz lebender Rinder beim Transport ist wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz insoweit ungültig, als er durch seine Bezugnahme auf die Richtlinie 91/628 des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport, anstatt „spezifische, geeignete Sanktionen“ vorzusehen, wie es diese Richtlinie von den Mitgliedstaaten verlangt, die gesamte Verantwortung für den Tierschutz dem Ausführer aufbürdet und ohne Weiteres und unausweichlich den Verlust seines Erstattungsanspruchs vorsieht, wobei sich diese Sanktion aus dem Verstoß gegen eine Zeitvorgabe ergibt, deren Nichteinhaltung auch vom Verhalten der innerstaatlichen Behörden abhängig sein kann, und die Sanktion auch dann bestehen lässt, wenn diese Behörden der Auffassung sind, dass die Tiere bei guter Gesundheit sind, und den Fahrer anweisen, die Fahrt unter Absehung von der Einhaltung dieser Zeitvorgabe fortzusetzen.