FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PAOLO MENGOZZI

fremsat den 13. september 2007 [1]

1. Den forelæggende ret ønsker med disse anmodninger om præjudiciel afgørelse nærmere bestemt oplyst, a) hvorvidt man uafhængigt af den konkrete betydning heraf kan anse den henvisning, der med henblik på tildeling af eksportrestitution for udførsel af kvæg foretages i forordning nr. 615/98 [2] til direktiv 91/628/EØF [3], hvori fastsættes de kriterier, som medlemsstaterne skal overvåge opfyldelsen af, for at sikre beskyttelsen af de pågældende dyr, for gyldig, og b) hvorvidt en sådan henvisning skal anses for gyldig i betragtning af det konkrete resultat, den medfører. Den nationale ret har ligeledes forespurgt, om den pågældende forordnings artikel 5, stk. 3, hvori bestemmes, at der ikke udbetales eksportrestitution for dyr, for hvis vedkommende myndighederne på grundlag af andre foreliggende oplysninger om overholdelsen af denne forordnings artikel 1 finder, at direktiv 91/628 ikke er blevet overholdt, er forenelig med proportionalitetsprincippet.

I — Retsforskrifter

2. I henhold til artikel 13, stk. 9, andet afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød [4], som ændret ved forordning nr. 2634/97 [5], er ydelsen af restitutionen ved udførsel af levende dyr betinget af, at fællesskabsbestemmelserne vedrørende dyrevelfærd overholdes, navnlig bestemmelserne vedrørende beskyttelse af dyr under transport.

3. Gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 805/68 er nærmere fastsat ved Kommissionens forordning nr. 615/98.

1 — Originalsprog: italiensk.

2 — Kommissionens forordning (EF) nr. 615/98 af 18.3.1998 om særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med eksportrestitutioner for så vidt angår kvægs velfærd under transport (EFT L 82, s. 19).

3 — Rådets direktiv 91/628/EØF af 19.11.1991 om beskyttelse af dyr under transport og om ændring af direktiv 90/425/EØF og 91/496/EØF (EFT L 340, s. 17), som ændret ved Rådets direktiv 95/29/EF af 29.6.1995 (EFT L 148, s. 52).

4 — EFT 1968 I, s. 79.

5 — Rådets forordning (EF) nr. 2634/97 af 18.12.1997 om ændring af forordning (EØF) nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT L 356, s. 13).

4. Det bestemmes i denne forordnings artikel 1, at ydelsen af restitution for udførsel af levende kvæg navnlig er betinget af, at bestemmelserne i Rådets direktiv 91/628 overholdes under transporten og indtil det første aflæsningssted i det endelige bestemmelsestredjeland.

5. I henhold til artikel 2 i forordning nr. 615/98 kontrolleres dyrene ved udgangsstedet fra Fællesskabets område. En embedsdyrlæge kontrollerer og attesterer, a) at dyrene kan tåle den planlagte transport i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 91/628, b) at det transportmiddel, hvori de levende dyr transporteres ud af Fællesskabets område, er i overensstemmelse med dette direktiv, og c) at der er truffet foranstaltninger til pasning af dyrene under transporten i overensstemmelse med nævnte direktiv.

6. Artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 615/98 bestemmer følgende:

»Eksportrestitutionen udbetales ikke for dyr, der er døde under transport, eller for dyr, for hvis vedkommende myndighederne på grundlag af dokumenterne efter stk. 2, rapporterne om kontrollen efter artikel 4 og/eller andre foreliggende oplysninger om overholdelsen af bestemmelserne i artikel 1 skønner, at direktivet om beskyttelse af dyr under transport ikke er blevet overholdt.«

7. Ved direktiv 91/628 fastsættes de kriterier, som medlemsstaterne skal tage hensyn til for at beskytte dyr under transport. I kapitel VII i bilaget til nævnte direktiv angives særligt vandings- og fodringshyppigheden af dyrene samt de forsendelsestider og hvileperioder, som levende dyr skal have under transport. Der er i nævnte bilags nr. 48, punkt 4, litra d), og nr. 48, punkt 5, fastsat en regel for forsendelsestiden for kvæg (kaldet »29 timersreglen«), hvorefter dyrene efter 14 timers transport skal have en hvileperiode på mindst en time, hvor de skal vandes og fodres. Efter denne hvileperiode kan de transporteres i endnu 14 timer, hvorefter de skal læsses af, fodres og vandes, og de skal have en hvileperiode på mindst 24 timer.

8. Endelig bestemmes det i nr. 48, punkt 8, i kapitel VII i direktivets bilag, at de i nr. 48, punkt 3, 4 og 7, litra b), nævnte forsendelsestider af hensyn til dyrene kan forlænges med to timer, navnlig hvis bestemmelsesstedet ligger i nærheden.

II — De faktiske omstændigheder, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne

9. De spørgsmål, som den forelæggende ret har indgivet til Domstolen, hidrører fra to forskellige, verserende sager vedrørende ordningen for restitution ved udførsel af levende kvæg. I begge sager er de sagsøgende selskaber blevet nægtet eksportrestitution i henhold til de fællesskabsretlige bestemmelser om beskyttelse af dyr under transport.

10. I den første sag, der ligger til grund for denne forelæggelse, anmeldte selskabet Viamex Agrar Handels (herefter »Viamex«) over for Hauptzollamt Kiel udførslen af 35 stykker levende kvæg til Libanon.

11. Den pågældende forsendelse skulle i henhold til den oprindelige ruteplan ske fra Neumünster til Rasa og have en samlet varighed på 28 timer. Det fremgår imidlertid af forelæggelseskendelsen, at denne forsendelse forlod oprindelsesstedet kl. 13.30 og først nåede Prosecco kl. 16 den følgende dag. Transportens første fase varede 9½ time efterfulgt af en hvileperiode på 2 timer, hvor dyrene blev fordret. Den anden transportfase varede 15 timer, hvor rejsen varede længere end forudset, navnlig som følge af to ophold, der skyldtes henholdsvis et uheld og en transportkontrol. Ifølge forelæggelseskendelsen krævede embedsdyrlægen ved grænsen en hvileperiode på 20 timer, hvorunder dyrene blev læsset af, fodret og vandet, hvorefter transporten fra Prosecco blev genoptaget og endelig nåede Rasa efter ca. 4½ time.

12. Ved afgørelse af 1. februar 2001 afviste Hauptzollamt Hamburg-Jonas (herefter »Hauptzollamt«) i henhold til artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 615/98 Viamex' anmodning om eksportrestitution under henvisning til, at Viamex havde gennemført den pågældende forsendelse i strid med de fællesskabsretlige bestemmelser om beskyttelse af dyr. Hauptzollamt anførte særligt, at det fremgik af Viamex' transportplan, at denne ikke overholdt den maksimale varighed for transport i henhold til nr. 48, punkt 4, litra d), i kapitel VII i bilaget til direktiv 91/628, eftersom den anden fase af forsendelsen varede mere end 14 timer. Endvidere anførte Hauptzollamt, at hvileperioden på 24 timer i henhold til nævnte kapitels nr. 48, punkt 5, ikke var blevet overholdt, eftersom opholdet i Prosecco kun varede 20 timer, efter at transporten havde varet mere end 29 timer.

13. Efterfølgende afviste Hauptzollamt Viamex' klage over afgørelsen om nægtelse af eksportrestitution, idet den fandt det irrelevant, at Viamex for at berettige den manglende overholdelse af hvileperioden på 24 timer påberåbte sig, at den manglende overholdelse udelukkende måtte tilskrives den italienske grænsedyrlæge, som havde pålagt lastbilchaufføren at fortsætte rejsen efter blot 20 timers ophold, efter at dyrlægen havde sikret sig, at dyrene kunne tåle at rejse videre. Hauptzollamt anførte for det første, at det ikke fremgik af de dokumenter, som Viamex havde fremlagt, at det var grænsedyrlægen, der havde krævet, at rejsen fortsatte, og at det under alle omstændigheder var transportørens ansvar at overvåge og anvende hvileperioderne i henhold til direktivet rigtigt.

14. Den forelæggende ret har i forelæggelseskendelsen afklaret den meningsforskel, der fremgik af den administrative sagsbehandling, idet den har angivet, at det på baggrund af vidneforklaringen fra chaufføren for den pågældende transport fremgik, at forsendelsen blev genoptaget efter ordre fra den kompetente dyrlæge, og at chaufføren på ingen måde kunne have haft indflydelse på denne beslutning. Det er den forelæggende rets opfattelse, at dette forhold bekræftes af de konklusioner, som var nået i andre verserende sager om overholdelsen af hvileperioderne i medfør af det pågældende direktiv.

15. I den anden sag, der ligger til grund for disse præjudicielle forelæggelser, anmeldte ZVK over for Hauptzollamt Bamberg — Zollamt Coburg — udførslen af 32 stykker levende kvæg til Egypten, for hvilket ZVK anmodede om, og efterfølgende opnåede, en forudbetalt eksportrestitution.

16. Efter forsendelsens gennemførelse og efter at have undersøgt den af ZVK fremlagte rejseplan vedtog det kompetente Hauptzollamt en berigtigende afgørelse, hvorved det i henhold til artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 615/98 krævede en større tilbagebetaling af den til ZVK forudbetalte eksportrestitution, eftersom fællesskabsreglerne for dyrevelfærd under den pågældende forsendelse ikke var blevet overholdt.

17. Selv om forelæggelseskendelsen ikke indeholder en særligt klar beskrivelse af, hvorledes den pågældende forsendelse er foretaget, kan det udledes, at a) det er det kompetente Hauptzollamts opfattelse, at ZVK ved den pågældende forsendelse ikke overholdt grænserne for varigheden heraf i henhold til nr. 48, punkt 4, litra d), i kapitel VII i bilaget til direktiv 91/628, og b) at den fastslåede forsendelsesvarighed omfattede et ophold på næsten syv timer ved udgangsstedet fra Fællesskabets toldområde, afholdt med henblik på grænsedyrlægens kontrol.

18. Til prøvelse af afgørelserne om afvisning af klagerne over afgørelsen om nægtelse af eksportrestitution anlagde Viamex og ZVK over den berigtigende afgørelse om tilbagebetaling af den forudbetalte restitution annullationssøgsmål ved Finanzgericht Hamburg, som, idet den var i tvivl om gyldigheden af artikel 1 i forordning nr. 615/98 og foreneligheden af denne forordnings artikel 5, stk. 3, med proportionalitetsprincippet, udsatte den for denne ret verserende sag, og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan artikel 1 i forordning nr. 615/98 gyldigt bestemme, at der kun udbetales eksportrestitution, hvis bestemmelserne i direktiv 91/628/EØF om beskyttelse af dyr under transport overholdes?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Er bestemmelsen i artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 615/98, hvorefter der ikke udbetales eksportrestitution for dyr, for hvis vedkommende myndighederne på grundlag af andre foreliggende oplysninger om overholdelsen af artikel 1 i forordning nr. 615/98 finder, at direktivet om beskyttelse af dyr under transport ikke er blevet overholdt, forenelig med proportionalitetsprincippet?«

19. I henhold til artikel 23 i Domstolens statut har Viamex, ZVK, Hauptzollamt, den svenske regering samt Kommissionen afgivet skriftlige bemærkninger. Under retsmødet var Viamex, ZVK, den tyske regering og Kommissionen repræsenteret.

A — *Parternes argumenter*

20. ZVK har gjort gældende, at henvisningen i artikel 1 i forordning nr. 615/98 er ugyldig, for så vidt som tildelingen af eksportrestitutionen herved er betinget af overholdelsen af bestemmelserne inden for et helt andet område, nemlig beskyttelsen af dyr. Dyrevelfærd bør derimod sikres med mere egnede midler, hvilket f.eks. kan være en særlig straffeordning. ZVK har desuden anført, at henvisningen er i strid med retssikkerhedsprincippet, for så vidt som den vedrører hele direktivet samlet og uden forskel, herunder de bestemmelser, der kun indirekte har indflydelse på dyrs velfærd. Subsidiært har ZVK anført, at den pågældende forordnings

artikel 5, stk. 3, hvorefter man, uanset om der foreligger en bestemt indvirkning på dyrs velfærd, mister retten til eksportrestitution, såfremt der er sket en tilsidesættelse af direktivet, er i åbenbart misforhold til det af lovgiver forfulgte formål, nemlig at sikre en effektiv varetagelse af dyrs velfærd, men ikke at straffe adfærd, som ikke skader dette formål. Endelig har ZVK anført, at den pågældende bestemmelses åbenbare uforholdsmæssighed bekræftes af, at der er fastsat en undtagelse til tilbagebetalingsforpligtelsen i tilfælde af force majeure, hvor opretholdelse af retten til restitution modvirker »åbenlyse uretfærdigheder«.

21. Kommissionen, Hauptzollamt og den svenske regering har anført, at den pågældende forordnings artikel 1 er gyldig, og at dennes artikel 5, stk. 3, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

22. Disse parter har vedrørende gyldighedsspørgsmålet anført, at sammenknytningen af to forskellige sagsområder — ordningen med eksportrestitution og reglerne om dyrebeskyttelse — allerede er foretaget af Rådet som led i grundforordningen nr. 805/68, hvortil Kommissionen blot har fastsat gennemførelsesbestemmelser i forordning nr. 615/98. Under alle omstændigheder er dyrebeskyttelse et krav af almen interesse, som Fællesskabet fuldt ud tager hensyn til inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, og for hvilken ordningerne med eksportrestitution udgør et grundlæggende redskab.

23. Disse parter har endvidere anført, at den pågældende forordnings artikel 5, stk. 3, i henhold til hvilken eksportstøtte nægtes, når en bestemmelse i direktiv 91/628 er tilsidesat, uafhængigt af tilsidesættelsens grovhed, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, idet der med henblik på at forfølge formålet med dyrebeskyttelse ikke findes foranstaltninger, der kan påvirke eksportørerne mindre. Kommissionen har herved understreget, at de ved direktivet fastsatte regler udgør minimumsstandarder for dyrebeskyttelse, hvorved dyrevelfærden, når blot reglerne selv i begrænset omfang overtrædes, skades, hvorfor fællesskabslovgiver ved at kræve, at det pågældende direktiv overholdes, har fastsat et objektivt krav for at opnå restitutioner for at undgå, at Fællesskabet finansierer eksport, som er sket under tilsidesættelse af et fællesskabsretligt krav af almen interesse.

24. Viamex har i sine skriftlige indlæg foreslået en fortolkning, som i denne sag må finde anvendelse på de relevante bestemmelser i direktiv 91/628, og har navnlig henvist til, at den undtagelsesvise forlængelse af rejsetiden på to timer gælder i det foreliggende tilfælde, når man tager hensyn til, at

bestemmelsesstedet, der kan identificeres som det toldmæssige udgangssted fra Fællesskabet, lå i nærheden. Endvidere bør man i tilfælde af force majeure tillade, at forsendelsestiden og hvileperioden tilsidesættes som i denne sag, hvor forsendelsen har varet længere end planlagt på grund af et uheld, og hvor hvileperioden på 24 timer efter ordrer fra grænsedyrlægen til chaufføren ikke blev overholdt.

III — Retlig bedømmelse

25. Med dette spørgsmål har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at præcisere, om artikel 1 i forordning nr. 615/98 er gyldig, for så vidt som udbetalingen af eksportrestitution herved er betinget af overholdelsen af direktiv 91/628.

26. Den forelæggende ret har ud fra forskellige betragtninger, som jeg senere skal behandle, særligt udtrykt tvivl om, hvorvidt ovennævnte artikel er gyldig.

27. Finanzgericht Hamburg er for det første i tvivl om, hvorvidt henvisningen i artikel 1 i forordning nr. 615/98 til direktivet om beskyttelse af dyr er lovlig, når henses til de forskellige formål med de pågældende bestemmelser. Den forelæggende ret har endvidere fastholdt, at der for udbetalingen af restitutionerne — såfremt man formoder, at det er en forudsætning for udbetalingen af restitution, at man beviser, at anvendelsesområdet for direktiv 91/628 er overholdt — skabes en betingelse, som ikke har nogen direkte eller indirekte forbindelse med de egentlige formål med denne finansieringsordning, og som i øvrigt medfører, at adfærd, der ikke skader Fællesskabets økonomiske interesser, straffes. Den forelæggende ret er dernæst i tvivl om, hvorvidt den pågældende henvisning kan findes lovlig, eftersom eksportøren ved at miste retten til restitution (eller ved en forpligtelse til at tilbagebetale en allerede modtaget forudbetalt restitution) straffes for at have tilsidesat forsendelsesbetingelserne i henhold til hvilken som helst af direktivets bestemmelser, uanset om den manglende opfyldelse af de nævnte betingelser kan tilregnes eksportøren og uafhængigt af tilsidesættelsens grovhed.

28. Vedrørende dette første punkt skal jeg bemærke, at forordning nr. 615/98, som fastsætter gennemførelsesbestemmelserne for ordningen med eksportrestitution for oksekød, blev udstedt af Kommissionen i henhold til Rådets grundforordning nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød, som ændret ved forordning nr. 2634/97 af 18. december 1997.

29. Nærmere bestemt udgør artikel 1 i forordning nr. 615/98 en gennemførelsesforanstaltning til, hvad der udtrykkeligt er bestemt i artikel 13, stk. 9, i grundforordning nr. 805/68. Denne artikels stk. 9, som ændret ved nævnte rådsforordning nr. 2634/97, bestemmer, at udbetaling af eksportrestitution i sektoren for oksekød er betinget af, at de fællesskabsretlige regler om dyrebeskyttelse er overholdt, særligt beskyttelsen af dyr under transport. Blandt reglerne nævnes direktiv 91/628 specifikt i første »betragtning« til forordning nr. 2634/97.

30. Det følger heraf, at det valg, som fremkalder tvivl hos den forelæggende ret, om at tillægge de fællesskabsretlige regler om dyrs velfærd betydning inden for området for ordningen med eksportrestitution, hvorved man fortaber retten til restitution, hvis disse regler ikke er overholdt, er et valg, der tidligere er foretaget af Rådet som led i grundforordningen om den fælles markedsordning for oksekød, hvortil Kommissionen blot har fastsat gennemførelsesbestemmelser i forordning nr. 615/98.

31. Selv om den forelæggende rets bemærkninger ikke omfatter grundforordningens artikel 13, stk. 9, men alene vedrører artikel 1 i forordning nr. 615/98, som fastsætter gennemførelsesbestemmelserne herfor, skal jeg henvise til den forbindelse, der er indført i grundforordningen mellem de to forskellige sagsområder eksportrestitutioner og dyrevelfærd. Rådet har lovligt skabt denne forbindelse under udøvelsen af det vide skøn, som tilkommer det til gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik. Rådet har nemlig ved at tillægge reglerne om dyrevelfærd betydning som led i ordningen med eksportrestitutioner sikret et af de krav af almen interesse, som institutionerne i henhold til Domstolens praksis skal tage hensyn til, når de forfølger landbrugspolitikkens formål, særligt inden for den fælles markedsordning [6].

32. De fællesskabsretlige regler om dyrevelfærd har endvidere — ud over at være i overensstemmelse med den fælles uvilje mod at udsætte dyr for unødvendige lidelser samt direkte og indirekte at bidrage til at sikre fødevareprodukters kvalitet — til formål at fastsætte minimumsstandarder for beskyttelse, der er fælles for alle medlemsstater, med henblik på at undgå forskelsbehandling af de erhvervsdrivende og fordrejning af varernes frie bevægelighed.

6 — Jf. f.eks. dom af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855, præmis 12. Fremhævelsen af kravene inden for dyrevelfærd i udarbejdelsen og gennemførelsen af Fællesskabets landbrugspolitik er udtrykkeligt anerkendt i protokol om dyrebeskyttelse og dyrevelfærd knyttet som bilag til Amsterdam-traktaten (EFT 1997 C 340, s. 110).

33. Såfremt man som anført skal anse Rådets valg ved forordning nr. 805/68, som ændret ved forordning nr. 2634/97, om at forbinde ordningen med eksportrestitution med fællesskabslovgivningen om dyrebeskyttelse for i sig selv at være lovligt, må man ligeledes anse den henvisning, som Kommissionen under udøvelsen af de beføjelser, den er tildelt af Rådet, har foretaget til denne lovgivning i forordning nr. 615/98 ved fastsættelsen af regler for ordningen med eksportrestitution, for at være lovlig.

34. I øvrigt er anvendelsen af den såkaldte *krydsreference*, som fællesskabslovgiver ligeledes benytter inden for andre områder [7], hverken i strid med en konkret bestemmelse eller et generelt fællesskabsretligt princip.

35. Jeg finder derfor i betragtning af det anførte, at den tvivl, som den forelæggende ret har udtrykt vedrørende gyldigheden af ovennævnte artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 615/98, er ugrundet.

36. Hvad angår det andet punkt, dvs. den pågældende henvisnings konkrete betydning, har Finanzgericht Hamburg ved begrundelsen af sin anmodning om en præjudiciel afgørelse først fremhævet, at denne forelæggelse medfører, at der i forordningen og dermed i ordningen om ret til eksportrestitution for de pågældende dyr indarbejdes en række regler, som »er groft ubestemte«, og har bemærket, at opbygningen af disse bestemmelser hverken er forståelig for eksportøren eller for de kompetente myndigheder inden for området for restitutioner. Den forelæggende ret har herefter bemærket, »at de nationale myndigheder og retsinstanser allerede på forhånd er afskåret fra at undlade at nægte at udbetale eksportrestitution helt eller delvist med henvisning til proportionalitetshensyn, såfremt der kun i mindre grad er sket en tilsidesættelse af direktivet om beskyttelse af dyr under transport eller en tilsidesættelse, som ikke kan foreholdes vedkommende« [8].

37. Finanzgericht Hamburg har med disse betragtninger vist, at den finder, at dens spørgsmål om gyldigheden af den henvisning, som foretages i artikel 1 i forordning nr. 615/98 til direktiv 628/91, er nært forbundet med proportionaliteten af de konsekvenser, som artikel 5, stk. 3, drager af en tilsidesættelse af de i direktivet fastsatte betingelser for forsendelsen. De er forbundet, eftersom den forelæggende ret herved anmoder Domstolen om at præcisere, om denne henvisning i henhold til fællesskabsretten mister sin gyldighed, når den, skønt den i sig selv er gyldig, foretages til et

7 — Den svenske regering har herved henvist til Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29.9.2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EFT L 270, s. 1).

8 — Jf. forelæggelseskendelsen.

direktiv, som indeholder groft ubestemte bestemmelser, og som derfor tilsyneladende ikke pålægger adressaterne for bestemmelsen en proportionel foranstaltning.

38. Det er vigtigt at konkretisere det for Domstolen forelagte spørgsmål, der følger heraf, for at løse de problemer, der er rejst i hovedsagen, idet genstanden for den konkrete og særlige ordning om retten til eksportrestitution, der er fastsat ved forordning nr. 615/98, er væsentligt anderledes end den konkrete og særlige genstand for direktiv 91/628, hvori der henvises til beskyttelsen af dyrenes sundhedstilstand under transporten. I dette direktiv fastsættes nemlig en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at visse kriterier overholdes under transporten, idet det i artikel 18 bestemmes, at medlemsstaterne vedtager »passende sanktioner« for overtrædelser af direktivet, hvad enten de er begået af fysiske eller af juridiske personer, og idet det forudsættes, at medlemsstaterne inden for den frist, hvor de skal gennemføre direktivet i national ret, skal »konkretisere« bestemmelserne. Ved forordning nr. 615/98 »straffes« derimod tilsidesættelsen af direktivets transportbestemmelser ikke med en ordning af passende sanktioner, som er tilpasset en given overtrædelses grovhed, men med en enkelt og betydelig straf i form af fortabelse af retten til restitution. Denne fortabelse gælder for alle overtrædelser nævnt i direktivet.

39. Ordningen, der er fastsat i direktivet, påvirker ikke i sig selv de erhvervsdrivende, som gennemfører transporten, direkte, men tillader, at medlemsstaternes gennemførelseslovgivninger påvirker dem direkte.

40. Denne ordning berører de enkelte eksportører direkte, efter at den er flyttet fra sit oprindelige anvendelsesområde inden for transportområdet til det område, hvor den nu gælder som følge af henvisningen i forordning nr. 615/98. Det følger heraf, at denne ordning ganske som de beslutninger, der vedtages som led heri, ud fra den virkning, som de er tillagt ved nævnte henvisning, ikke kan anses for lovlige, a) såfremt de ikke har et klart og utvetydigt grundlag i forordningen, og b) såfremt virkningerne heraf er uforholdsmæssige.

41. Domstolen har særligt præciseret, at en sanktion i henhold til det grundlæggende princip om retssikkerhed, hvorefter fællesskabslovgivningen skal være klar, og de retsundergivne må kunne forudse dens anvendelse, selv når den ikke indebærer straf, udelukkende kan pålægges, hvis det retlige grundlag er klart og utvetydigt [9]. Endvidere er det i henhold til proportionalitetsprincippet

9 — Jf. f.eks. dom af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena, Sml. s. 4587, præmis 15, og af 12.12.1990, sag C-172/89, Vandermoortele mod Kommissionen, Sml. I, s. 4677, præmis 9.

et krav, at de instrumenter, som en fællesskabsinstitution anvender, er egnede til at virkeliggøre det fulgte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det [10], og at de eventuelle byrder, der pålægges erhvervsdrivende, står i forhold til de mål, der forfølges inden for det fællesskabsretlige handleområde.

42. Den anmodning om præcisering, som Finanzgericht Hamburg har forelagt Domstolen, medfører naturligvis, at det må efterprøves, om forordningens henvisning til direktivet er i overensstemmelse med disse to krav. Ved efterprøvelsen heraf kan man ikke frigøre sig fra at søge en passende balance mellem garantien om at forfølge fællesskabspolitikkens mål og den retlige beskyttelse af de retsundergivne, der er adressater herfor.

43. I den forbindelse skal opmærksomheden henledes på, at direktivet bestemmer, at ansvaret for beskyttelsen af dyrenes sundhedstilstand under transporten ikke udelukkende påhviler eksportøren eller dennes repræsentant, men ligeledes påhviler medlemsstaterne. Disse skal i henhold til direktivets artikel 7, stk. 1, første punktum, drage omsorg for, »at der træffes de nødvendige foranstaltninger for at undgå, at der opstår forsinkelser under transporten, eller, hvis forsinkelser er uundgåelige, at de bliver længere end højst nødvendigt, eller at der påføres dyr lidelser i tilfælde af strejker eller andre situationer, som forhindrer« direktivets anvendelse, og medlemsstaterne skal i henhold til samme bestemmelses andet punktum træffe særlige foranstaltninger i havne og ved grænsekontrolsteder med henblik på at fremskynde transporten af dyr i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i dette direktiv.

44. I forhold til dette delte ansvar for at sikre beskyttelsen af kvægs sundhedstilstand under transporten, må den allerede i punkt 13 angivne omstændighed, som følger klart af Finanzgericht Hamburgs (Fjerde Afdeling) kendelse af 10. januar 2006, tillægges betydning.

45. Som nævnt har Finanzgericht Hamburg i denne kendelse stillet spørgsmålet, som den har forelagt Domstolen ud fra en konstatering af, at denne som led i de opgaver, den er tillagt ved artikel 234 EF, må tage stilling hertil. Finanzgericht Hamburg har fastslået, at fortsættelsen af forsendelsen af dyrene efter en hvileperiode på 20 timer, som blev afholdt efter forsendelsens første del og i henhold til direktivet skulle have været på 24 timer, »skete efter ordre fra den kompetente dyrlæge«, hvilket er i overensstemmelse med den praksis, hvorefter »det normalt er den vagthavende dyrlæge, der bestemmer, hvornår dyrene pålæsses og viderebefordres,

10 — Jf. Maizena-dommen, præmis 15, og dom af 11.7.2002, sag C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Sml. I, s. 6453, præmis 59.

og at chaufførerne ikke har nogen indflydelse på, efter hvor mange timers hvileperiode transporten forlader mellemstationen«. Dette sker naturligvis efter, at den vagthavende dyrlæge har fundet, at genoptagelsen af forsendelsen ikke skader beskyttelsen af dyrene.

46. Ovennævnte omstændighed

a) bekræfter specifikt, hvad jeg har anført, at direktivet fastsætter forpligtelser og ansvar for beskyttelsen af dyrenes sundhedstilstand ikke kun for eksportørerne, men ligeledes for medlemsstaterne og

b) viser klart, at Rådets og Kommissionens forordninger — hvorved ansvaret for dyrenes sundhedstilstand er pålagt eksportøren, og hvorved der selv i tilfælde, hvor de nationale myndigheder, som Fællesskabet har givet til opgave at udføre kontrol inden for området, erklærer, at dyrene er raske og kan eller skal fortsætte rejsen, på meget streng vis fastsættes en sanktion i forhold til eksportøren, såfremt der sker en overskridelse af en periode, hvis overholdelse ligeledes kan afhænge af medlemsstaternes forvaltningers adfærd — udgør en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, som, i henhold til hvad der flere gange er fastslået i den i punkt 41 nævnte retspraksis, medfører, at institutionerne ikke må anvende deres beføjelser til at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre de fulgte mål. Rådet og Kommissionen er ved udstedelsen af disse forordninger nemlig gået ud over, hvad der nødvendigvis og med rimelighed kunne kræves af eksportørerne, eftersom de bevidst har bortset fra, at fællesskabsretten ligeledes pålægger medlemsstaterne et ansvar på området for beskyttelsen af dyrenes sundhedstilstand.

47. Det følger heraf, at spørgsmålene forelagt af Finanzgericht Hamburg, når de læses i forbindelse med det anførte, skal besvares bekræftende. Dette gælder for såvel sag C-37/06 som sag C-58/06.

48. Det kan ikke med føje gøres gældende, at den konklusion, som jeg er nået til i det foregående punkt, er i strid med den retspraksis, hvorefter Domstolen har fundet, at de regler, der hovedsageligt er støttet på Kommissionens forordning nr. 3665/87 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og dermed gyldige. Det præciseres — også såfremt den oprindeligt planlagte udførsel ikke kunne foretages som følge af force majeure — med disse regler, hvorved der som led i at fremme og varetage Fællesskabets deltagelse i den internationale handel

med oksekød fastsættes en ret til eksportrestitution og til forskud, der dækkes af en kaution stillet ved en bankgaranti svarende til de samlede restitutioner til erhvervsdrivende, der eksporterer oksekød til tredjelande, at

49. Denne retspraksis er ikke uforenelig med min konklusion i punkt 47, eftersom denne retspraksis — også selv om denne indebærer, at retten til restitution bortfalder, og at en regel, som fastsætter denne ret, er i strid med proportionalitetsprincippet — vedrører tilfælde, hvor der skal tages hensyn til denne ret af klart andre årsager end dem, der skyldes, at bortfaldet af retten kommer i betragtning i nærværende sager.

a) eksportørens ret til restitution bortfalder, og at denne derfor skal tilbagebetale det udbetalte forskud, samt at den dertil hørende stillede kaution inddrages, når de dyr, som en eksportprocedure indledes for, ikke er tilført markedet i det land, som eksportproceduren vedrørte

50. Formålet med udstedelsen af forordning nr. 805/68 om en ordning med eksportrestitution har været og er fortsat at holde tredjelandes markeder åbne for eksport af oksekød, hvorved Fællesskabets deltagelse i den internationale handel med dette kød sikres for at lette det indre marked for det konstaterede overskud heraf og for samtidig at opretholde et rimeligt indtægtsniveau for de erhvervsdrivende, der beskæftiger sig med landbrug [12].

b) eksportøren i tilfælde af, at det dog er lykkedes ham at eksportere dyrene til et andet tredjeland end det land, som eksportproceduren med tildeling af forskud vedrørte, og som er et land, for hvilket Fællesskabet har fastsat samlet set lavere restitutioner, skal tilbagebetale det overskydende beløb, han har fået udbetalt som forskud, i forhold til den restitution, han kunne forvente som følge af den reelt udførte eksport [11].

51. Eksportørerne indrømmes ret til restitution, for så vidt som de kan bevise, at de har tilført de pågældende dyr et tredjelands marked og samtidig har fjernet dem fra Fællesskabets marked. Tildelingen af restitution til eksportørerne er en modydelse for det bidrag, som disse med den pågældende tjenesteydelse yder til at gennemføre fællesskabspolitikkens målsætninger. »Fortabelsen« af retten til restitution, når dyrene ikke er tilført et tredjelands marked, er reelt ikke en fortabelse af rettigheder, der eksisterer eller er under erhvervelse, men er blot en mang-

11 — Jf. i denne retning f.eks. dom af 28.3.1996, sag C-299/94, Anglo-Irish Beef Processors International m.fl., Sml. I, s. 1925, præmis 29, og af 29.9.1998, sag C-263/97, First City Trading m.fl., Sml. I, s. 5537, præmis 36.

12 — Jf. f.eks. dommen i sagen First City Trading m.fl., præmis 26.

lende indrømmelse af nye rettigheder, som udelukkende ville være opstået, hvis tilførslen af dyrene blev dokumenteret. Såfremt dyrene ikke tilføres et tredjelands marked, er der ikke hjemmel til at indrømme en eksportør ret til restitution og lade denne beholde det herfor opnåede forskud, idet dette ville indebære en ugrundet overførsel af fællesskabsmidler. Der er desuden ikke hjemmel til at tildele eksportøren forskellen mellem det forskud, der var udbetalt under forventning om eksport til et tredjeland, og det beløb, eksportøren er berettiget til for ikke på grund af force majeure at have kunnet eksportere dyrene til det land, som eksportproceduren vedrørte, og for at have eksporteret dyrene til et andet tredjeland, for hvilket Fællesskabet har fastsat en lavere restitution.

52. Domstolen har derfor i den i punkt 48 nævnte retspraksis fastslået, at forordning nr. 3665/87 ikke er ugyldig, for så vidt som den er i strid med proportionalitetsprincippet, eftersom denne foreskriver »fortabelsen af en del af sikkerheden, som svarer til forskellen mellem det forudbetalte restitutionsbeløb og det faktisk berettigede restitutionsbeløb« [13].

53. Grundlaget for, at retten til restitution bortfalder i medfør af den henvisning, som artikel 1 i forordning nr. 615/98 foretager til direktiv 91/628, er nemlig helt anderledes. Som det følger af artikel 18 i Rådets direktiv 91/628 om beskyttelse af dyr under transport, og som tidligere nævnt, er medlemsstaterne i henhold til dette direktiv forpligtet til at vedtage »passende sanktioner for overtrædelser« heraf, »hvad enten de er begået af fysiske eller af juridiske personer«. Bestemmelsen i artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 615/98 om, at restitutionen ikke udbetales til eksportøren, hvis dette direktiv ikke er blevet »overholdt«, er imidlertid i modsætning til artikel 33, stk. 5, i forordning nr. 3665/87 ikke en henvisning til en manglende modydelse, for hvilken »restitutionen« er bestemt, men indeholder derimod en foranstaltning, der påhviler eksportøren, og hører til de sanktioner, der er fastsat ved dette direktivs artikel 18, som medlemsstaterne skal vedtage, og som Fællesskabet har indført efter sin erfaring inden for området og ud fra en klar følelse af, at Fællesskabet

13 — Dette afkræftes ikke af bestemmelsen, hvorefter erhvervsdrivende, som efter at have opnået forskud på restitution for eksport af kvæg til tredjelande ikke tilfører disse dyr et tredjelands marked, ikke er forpligtet til at tilbagebetale restitutionen, når dyrene som følge af force majeure er gået tabt under rejsen. Denne fritagelse for tilbagebetaling kan kun tilskrives en undtagelsesvis anerkendelse af de anstrengelser, som eksportøren imidlertid har gjort sig for at bidrage til gennemførelsen af fællesskabspolitikken, og er kun mulig, fordi lovgiver udtrykkeligt har bestemt det.

bør påtage sig en mere aktiv indsats for beskyttelsen af dyrene.

54. Kommissionen har, idet den ved forordning nr. 3665/87 har bestemt, at retten til restitution fortabes i tilfælde, hvor dyrene ikke er tilført et tredjelands marked, hindret, at der opstår en ret, idet den ved forordning nr. 615/98 har påvirket en retsstilling, hvorefter det i tilfælde, hvor eksportørerne — selv ved korte forsinkelser, der ikke udelukkende kan tilregnes dem — tilfører de dyr, for hvilke eksportproceduren er indledt, bestemmelsestredjelandets eller et andet tredjelands marked, konkret skal efterprøves, om der er en ret til restitution.

55. Da forordning nr. 615/98 giver hjemmel til en om end blot administrativ sanktion, der skal påvirke de retsundergivnes rettigheder i Fællesskabets retsorden, må forordningens gyldighed være underlagt den betingelse, at dens virkninger står i forhold til det forfulgte mål. Som tidligere nævnt, er dette ikke tilfældet med forordningens virkninger.

IV — Forslag til afgørelse

56. På grundlag af det anførte foreslår jeg Domstolen, at de af Finanzgericht Hamburg forelagte præjudicielle spørgsmål besvares samlet og på følgende vis:

»Artikel 1 i Kommissionens forordning (EF) nr. 615/98 af 18. marts 1998 om særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med eksportrestitutioner for

så vidt angår kvægs velfærd under transport må anses for ugyldig, idet den er i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt som bestemmelsen ved henvisningen til Rådets direktiv 91/628 om beskyttelse af dyr under transport i stedet for at fastsætte »passende sanktioner«, som medlemsstaterne anmodes om ved dette direktiv, pålægger eksportøren ethvert ansvar for beskyttelsen af dyr og automatisk og strengt bestemmer, at denne fortaber retten til restitution, hvilken sanktion beror på en tidsplan, hvis overholdelse også kan afhænge af de nationale myndigheders adfærd, er tilsidesat, og opretholder sanktionen selv i tilfælde, hvor sidstnævnte ved at fastslå, at dyrene er raske, pålægger transportøren at fortsætte rejsen under tilsidesættelse af nævnte tidsplan.«