ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

PAOLO MENGOZZI

της 13ης Σεπτεμβρίου 2007 [1]

1. Με τις υπό κρίση αιτήσεις για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, το Δικαστήριο α) κατά πόσον, ανεξαρτήτως του συγκεκριμένου αποτελέσματος στο οποίο οδηγεί, μπορεί να θεωρηθεί έγκυρη, για τη χορήγηση επιστροφών κατά την εξαγωγή βοοειδών, η παραπομπή του κανονισμού 615/98 [2] στην οδηγία 91/628/ΕΟΚ [3], που προβλέπει τα κριτήρια που πρέπει να τηρούν τα κράτη μέλη για την προστασία των εν λόγω ζώων και β) κατά πόσον η εν λόγω παραπομπή πρέπει να θεωρηθεί έγκυρη λαμβανομένου υπόψη του συγκεκριμένου αποτελέσματος στο οποίο οδηγεί. Ο εθνικός δικαστής διερωτάται, επίσης, κατά πόσον συμβιβάζεται με την αρχή της αναλογικότητας το άρθρο 5, παράγραφος 3, του εν λόγω κανονισμού, κατά το οποίο δεν πληρώνεται επιστροφή κατά την εξαγωγή για τα ζώα για τα οποία η αρμόδια αρχή θεωρεί, έχοντας υπόψη τα στοιχεία τα οποία διαθέτει σχετικά με την τήρηση των διατάξεων του άρθρου 1 του προαναφερθέντος κανονισμού, ότι δεν έχει τηρηθεί η οδηγία 91/628.

I — Το νομικό πλαίσιο

2. Το άρθρο 13, παράγραφος 9, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΟΚ) 805/68 [4] του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2634/97 [5], εξαρτά την πληρωμή της επιστροφής κατά την εξαγωγή ζώντων ζώων από την τήρηση των διατάξεων που προβλέπονται από την κοινοτική νομοθεσία σχετικά με την καλή μεταχείριση των ζώων και, ειδικότερα, των διατάξεων που αφορούν την προστασία των ζώων κατά τη μεταφορά.

3. Οι λεπτομέρειες εφαρμογής του κανονισμού 805/68 διευκρινίζονται με τον κανονισμό 615/98 της Επιτροπής.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

2 — Κανονισμός (ΕΚ) 615/98 της Επιτροπής, της 18ης Μαρτίου 1998, για ειδικές λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος των επιστροφών κατά την εξαγωγή όσον αφορά την καλή μεταχείριση των ζωντανών βοοειδών κατά τη μεταφορά (ΕΕ L 82, σ. 19).

3 — Οδηγία 91/628/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 1991, για την προστασία των ζώων κατά τη μεταφορά και για την τροποποίηση των οδηγιών 90/425/ΕΟΚ και 91/496/ΕΟΚ (ΕΕ L 340, σ. 17), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 95/29/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1995 (ΕΕ L 148, σ. 52).

4 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 72.

5 — Κανονισμός (ΕΚ) 2634/97 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1997, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 805/68 περί κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ L 356, σ. 13).

4. Το άρθρο 1 του τελευταίου αυτού κανονισμού προβλέπει ότι η πληρωμή των επιστροφών κατά την εξαγωγή ζωντανών βοοειδών εξαρτάται από την τήρηση των διατάξεων της οδηγίας 91/628 του Συμβουλίου κατά τη μεταφορά των ζώων μέχρι την πρώτη εκφόρτωση στην τρίτη χώρα του τελικού προορισμού.

5. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του κανονισμού 615/98, πραγματοποιείται έλεγχος των ζώων κατά την έξοδό τους από την Κοινότητα. Ο επίσημος κτηνίατρος εξακριβώνει και πιστοποιεί ότι α) τα ζώα μπορούν να πραγματοποιήσουν τα ταξίδι που προβλέπεται σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας 91/628, β) το μέσο μεταφοράς, με το οποίο τα ζώα θα εγκαταλείψουν το κοινοτικό έδαφος, είναι σύμφωνο με τα προβλεπόμενα στις διατάξεις της ίδιας οδηγίας, και γ) έχουν ληφθεί μέτρα για την περιποίηση των ζώων κατά τη διάρκεια του ταξιδιού σύμφωνα με τις διατάξεις της προαναφερθείσας οδηγίας.

6. Το άρθρο 5, παράγραφος 3, του κανονισμού 615/98 ορίζει τα εξής:

«Δεν πληρώνεται η επιστροφή κατά την εξαγωγή για τα ζώα τα οποία πεθαίνουν κατά τη μεταφορά ή για τα οποία η αρμόδια αρχή θεωρεί, έχοντας υπόψη τα έγγραφα που αναφέρονται στην παράγραφο 2, τις εκθέσεις των ελέγχων που αναφέρονται στο άρθρο 4 και/ή οποιοδήποτε άλλο στοιχείο το οποίο διαθέτει σχετικά με την τήρηση των διατάξεων του άρθρου 1, ότι δεν έχει τηρηθεί η οδηγία όσον αφορά την προστασία των ζώων κατά τη διάρκεια της μεταφοράς.»

7. Η οδηγία 91/628 θεσπίζει τα κριτήρια που πρέπει να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την προστασία των ζώων κατά τη μεταφορά. Συγκεκριμένα, το κεφάλαιο VII του παραρτήματος της οδηγίας αυτής ορίζει τα διαλείμματα ποτίσματος και παροχής τροφής καθώς και τη διάρκεια ταξιδιού και ανάπαυσης που πρέπει να τηρούνται κατά τη μεταφορά ζώντων ζώων. Όσον αφορά τη μεταφορά βοοειδών, το σημείο 48, παράγραφος 4, στοιχείο δ΄, και παράγραφος 5, του εν λόγω κεφαλαίου θεσπίζει έναν κανόνα (τον καλούμενο κανόνα των είκοσι εννέα ωρών), σύμφωνα με τον οποίο στα ζώα πρέπει να παρέχεται, ύστερα από 14 ώρες μεταφοράς, χρόνος ανάπαυσης τουλάχιστον μιας ώρας, κατά τη διάρκεια του οποίου πρέπει να ποτίζονται και, αν χρειάζεται, να ταΐζονται. Μετά από αυτόν τον χρόνο ανάπαυσης, το ταξίδι μπορεί να συνεχιστεί για άλλες 14 ώρες και στη συνέχεια τα ζώα πρέπει εκ νέου να εκφορτώνονται και να τους παρέχεται τροφή, νερό και χρόνος ανάπαυσης τουλάχιστον 24 ωρών.

8. Τέλος, στην παράγραφο 8 του προαναφερθέντος σημείου 48 του κεφαλαίου VII του παραρτήματος της οδηγίας προβλέπεται ότι οι διάρκειες ταξιδιού που αναφέρονται στα σημεία 3, 4 και 7, στοιχείο β΄, του ίδιου σημείου 48 μπορεί να παρατείνονται κατά 2 ώρες προς το συμφέρον των ζώων, ανάλογα ιδίως με την εγγύτητα του τόπου προορισμού.

II — Τα πραγματικά περιστατικά, τα προδικαστικά ερωτήματα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

9. Τα ερωτήματα που υπέβαλε στο Δικαστήριο το αιτούν δικαστήριο ανέκυψαν στο πλαίσιο δύο διαφορετικών ένδικων διαδικασιών που αφορούσαν το καθεστώς των επιστροφών κατά την εξαγωγή ζώντων βοοειδών. Και στις δύο υποθέσεις θεωρήθηκε ότι οι προσφεύγουσες δεν δικαιούνται να λάβουν επιστροφές κατά την εξαγωγή λόγω μη τηρήσεως της κοινοτικής νομοθεσίας που αφορά την προστασία των ζώων κατά τη μεταφορά.

10. Στην πρώτη από τις δύο υποθέσεις που οδήγησαν στις υπό κρίση αιτήσεις για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, η εταιρία Viamex Agrar Handels (στο εξής: Viamex) δήλωσε στο Hauptzollamt του Kiel την εξαγωγή προς τον Λίβανο 35 ζώντων βοοειδών.

11. Σύμφωνα με το δρομολόγιο που δηλώθηκε αρχικά στις αρχές του Kiel, η διαδρομή που θα ακολουθείτο στο εν λόγω ταξίδι ήταν από το Neumünster μέχρι τη Rasa και θα διαρκούσε συνολικά 28 ώρες. Όπως όμως προκύπτει από τη διάταξη περί παραπομπής, το εν λόγω φορτίο αναχώρησε από τον τόπο αποστολής στις 13.30 και δεν έφθασε στο Prosecco παρά στις 16.00 της επομένης, έπειτα από μια πρώτη φάση μεταφοράς που διήρκεσε 9 1/2 ώρες, ακολουθούμενη από μια παύση δύο ωρών για να παρασχεθούν φροντίδες στα ζώα, και μια δεύτερη φάση μεταφοράς που διήρκεσε δεκαπέντε ώρες και κατά την οποία το ταξίδι παρατάθηκε πέραν του προβλεπομένου λόγω δύο στάσεων που έλαβαν χώρα για τη διαπίστωση ατυχήματος και για έλεγχο της μεταφοράς. Στο Prosecco, σύμφωνα με τις περιεχόμενες στη διάταξη περί παραπομπής διευκρινίσεις, ξανάρχισε η μεταφορά, κατόπιν εντολής του αρμόδιου συνοριακού κτηνιάτρου, μετά από ανάπαυση 20 ωρών, κατά τη διάρκεια των οποίων τα ζώα εκφορτώθηκαν, τους δόθηκε τροφή και νερό και τέλος έφθασαν, μετά από περίπου 4 1/2 ώρες, στη Rasa.

12. Με απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 2001, το Hauptzollamt Hamburg-Jonas (στο εξής: Hauptzollamt) απέρριψε, βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 3, του κανονισμού 615/98, την αίτηση που υπέβαλε η Viamex, ζητώντας να της χορηγηθεί επιστροφή κατά την εξαγωγή, στο μέτρο που έκρινε ότι η Viamex πραγματοποίησε την εν λόγω μεταφορά κατά παράβαση της κοινοτικής νομοθεσίας περί προστασίας των ζώων. Συγκεκριμένα, το Hauptzollamt παρατήρησε ότι από το σχέδιο δρομολογίου που είχε υποβάλει η Viamex προέκυπτε ότι αυτή δεν τήρησε τη μέγιστη διάρκεια μεταφοράς που ορίζει το σημείο 48, παράγραφος 4, στοιχείο δ΄, του κεφαλαίου VII, του παραρτήματος της οδηγίας 91/628, αφού η δεύτερη φάση του ταξιδιού διήρκεσε περισσότερο από 14 ώρες. Επισήμανε εξάλλου ότι, με την υπέρβαση των 29 ωρών ταξιδίου, δεν τηρήθηκε ο χρόνος ανάπαυσης τουλάχιστον 24 ωρών που προβλέπει το σημείο 48, παράγραφος 5, του εν λόγω κεφαλαίου, διότι η παύση στο Prosecco διήρκεσε μόνον 20 ώρες.

13. Ακολούθως, το Hauptzollamt απέρριψε την αίτηση θεραπείας της Viamex κατά της αποφάσεως περί μη χορηγήσεως επιστροφής κατά την εξαγωγή, θεωρώντας μη κρίσιμο το γεγονός που επικαλέστηκε η Viamex για να δικαιολογήσει τη μη τήρηση του χρόνου ανάπαυσης 24 ωρών, που οφειλόταν, σύμφωνα με τη Viamex, αποκλειστικά στη συμπεριφορά του Ιταλού κτηνιάτρου στα σύνορα, ο οποίος έδωσε εντολή στον οδηγό του φορτηγού να συνεχίσει το ταξίδι μετά από στάση 20 μόνον ωρών, αφού διαπίστωσε ότι τα ζώα ήταν σε θέση να ταξιδέψουν. Το Hauptzollamt επισήμανε, κατ' αρχάς, ότι από τα έγγραφα που προσκόμισε η Viamex δεν προέκυπτε ότι οι οδηγίες για τη συνέχιση του ταξιδιού είχαν δοθεί από τον κτηνίατρο των συνόρων και ότι, σε κάθε περίπτωση, εναπέκειτο στον μεταφορέα να ενημερωθεί και να εφαρμόσει ορθά τις περιόδους ανάπαυσης που προβλέπει η οδηγία.

14. Στη διάταξη περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο ξεπέρασε τη διάσταση απόψεων που ανέκυψε κατά τη διοικητική διαδικασία, επισημαίνοντας ότι από τις απαντήσεις του οδηγού, που ήταν επιφορτισμένος με τη συγκεκριμένη μεταφορά, στο ερωτηματολόγιο, που του υποβλήθηκε, προέκυψε ότι το ταξίδι συνεχίστηκε κατόπιν εντολής του αρμόδιου κτηνιάτρου και ότι ο οδηγός δεν θα μπορούσε να ασκήσει καμία επιρροή επί της αποφάσεως αυτής· σύμφωνα με το αιτούν δικαστήριο, το γεγονός αυτό επιβεβαιώθηκε από τις διαπιστώσεις στις οποίες είχε προβεί σε άλλες διαδικασίες που αφορούσαν αντίστοιχα ζητήματα σχετικά με την τήρηση του χρόνου ανάπαυσης που προβλέπει η εν λόγω οδηγία.

15. Στη δεύτερη από τις υποθέσεις που οδήγησαν στις κρινόμενες αιτήσεις για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, η ZVK δήλωσε στο Hauptzollamt Bamberg — Zollamt Coburg — (Κεντρικό Τελωνείο του Bamberg — Τελωνείο του Coburg) ότι επρόκειτο να εξαγάγει στην Αίγυπτο 32 ζωντανά βοοειδή και ζήτησε, για την εξαγωγή αυτή, να της προκαταβληθεί η επιστροφή κατά την εξαγωγή, αίτημα που στη συνέχεια έγινε δεκτό.

16. Μετά την πραγματοποίηση του ταξιδιού, το αρμόδιο Hauptzollamt, αφού εξέτασε το σχέδιο δρομολογίου που παρουσίασε η ZVK, εξέδωσε τροποποιητική απόφαση, αξιώνοντας, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 5, παράγραφος 3, του κανονισμού 615/98, την επιστροφή της προκαταβληθείσας στη ZVK επιστροφής κατά την εξαγωγή πλέον προσαυξήσεως, λόγω μη τηρήσεως, στο πλαίσιο της συγκεκριμένης μεταφοράς, της κοινοτικής νομοθεσίας σχετικά με την καλή μεταχείριση των ζώων.

17. Μολονότι η διάταξη περί παραπομπής δεν είναι ιδιαίτερα σαφής όσον αφορά τις λεπτομέρειες διεξαγωγής της εν λόγω μεταφοράς, από αυτή προκύπτει ότι α) κατά την άποψη του αρμόδιου Hauptzollamt η ZVK δεν τήρησε, κατά τη διάρκεια της εν λόγω μεταφοράς, τα χρονικά όρια που προβλέπει το σημείο 48, παράγραφος 4, στοιχείο δ΄, του κεφαλαίου VII του παραρτήματος της οδηγίας 91/628, και β) ότι η εν λόγω διάρκεια μεταφοράς περιελάμβανε στάση επτά περίπου ωρών στο σημείο εξόδου από το τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας για έλεγχο από τον κτηνίατρο των συνόρων.

18. Κατά των αποφάσεων με τις οποίες απορρίφθηκαν οι αιτήσεις θεραπείας που υπέβαλαν, αντιστοίχως, η Viamex κατά της αποφάσεως περί μη χορηγήσεως επιστροφής κατά την εξαγωγή, και η ZVK κατά της τροποποιητικής αποφάσεως που την υποχρέωνε να επιστρέψει την προκαταβληθείσα επιστροφή, οι εν λόγω εταιρίες άσκησαν προσφυγές ακυρώσεως ενώπιον του Finanzgericht του Αμβούργου, το οποίο, έχοντας αμφιβολίες σχετικά με την εγκυρότητα του άρθρου 1 του κανονισμού 615/98 και τη συμφωνία του άρθρου 5, παράγραφος 3, του ίδιου κανονισμού προς την αρχή της αναλογικότητας, ανέστειλε την εκκρεμή ενώπιόν του διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα, ζητώντας την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως:

«1) Είναι το άρθρο 1 του κανονισμού 615/98 έγκυρο, καθόσον εξαρτά τη χορήγηση της επιστροφής κατά την εξαγωγή από την τήρηση της οδηγίας 91/628 [...];

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ανωτέρω ερώτημα: Συμβιβάζεται με την αρχή της αναλογικότητας η διάταξη του άρθρου 5, παράγραφος 3, του κανονισμού 615/98, κατά την οποία δεν καταβάλλεται επιστροφή κατά την εξαγωγή για τα ζώα για τα οποία η αρμόδια αρχή θεωρεί, έχοντας υπόψη οποιοδήποτε άλλο στοιχείο το οποίο διαθέτει σχετικά με την τήρηση των διατάξεων του άρθρου 1 του κανονισμού 615/98, ότι δεν έχει τηρηθεί η οδηγία [91/628];»

19. Σύμφωνα με το άρθρο 23 του Οργανισμού του Δικαστηρίου, έγγραφες παρατηρήσεις κατέθεσαν η Viamex, η ZVK, το Hauptzollamt, η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή. Στην επ' ακροατηρίου συζήτηση παρέστησαν η Viamex, η ZVK, η Γερμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή.

Α — *Τα επιχειρήματα των διαδίκων*

20. Η ZVK θεωρεί ότι η παραπομπή του άρθρου 1 του κανονισμού 615/98 δεν ευσταθεί, στο μέτρο που εξαρτά τη χορήγηση των επιστροφών κατά την εξαγωγή από την τήρηση διατάξεων που αφορούν εντελώς διαφορετικό ζήτημα, δηλαδή την προστασία των ζώων. Η καλή μεταχείριση των ζώων θα έπρεπε, αντιθέτως, να εξασφαλίζεται με καταλληλότερα μέσα, όπως ένα σύστημα ειδικών κυρώσεων. Εξάλλου, η εν λόγω παραπομπή είναι αντίθετη προς την αρχή της ασφάλειας δικαίου, καθόσον αναφέρεται συνολικώς και αδιακρίτως σε ολόκληρη την οδηγία, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων που επηρεάζουν εμμέσως μόνον την καλή μεταχείριση των ζώων. Επικουρικώς, η ZVK επισημαίνει ότι το άρθρο 5, παράγραφος 3, του εν λόγω κανονισμού, στο μέτρο που προβλέπει την απώλεια των επιστροφών κατά την εξαγωγή για κάθε παράβαση της

οδηγίας, ανεξαρτήτως των συγκεκριμένων συνεπειών για την καλή μεταχείριση των ζώων, είναι προφανώς δυσανάλογο σε σχέση με τον επιδιωκόμενο από τον νομοθέτη σκοπό, που έγκειται, συγκεκριμένα, στο να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική προστασία της καλής μεταχείρισης των ζώων, και όχι στην επιβολή κυρώσεων για συμπεριφορές που δεν πλήττουν τον σκοπό αυτό. Τέλος, ο προφανώς δυσανάλογος χαρακτήρας της εν λόγω διατάξεως επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι δεν προβλέπεται εξαίρεση από την υποχρέωση επιστροφής σε περιπτώσεις ανωτέρας βίας, στις οποίες η διατήρηση του δικαιώματος επί της επιστροφής κατά την εξαγωγή θα οδηγούσε στην αποφυγή «καταφανών αδικιών».

21. Η Επιτροπή, το Hauptzollamt και η Σουηδική Κυβέρνηση θεωρούν ότι το άρθρο 1 του εν λόγω κανονισμού είναι έγκυρο και ότι το άρθρο 5, παράγραφος 3, του ίδιου κανονισμού είναι σύμφωνο προς την αρχή της αναλογικότητας.

22. Όσον αφορά το ζήτημα της εγκυρότητας, οι εν λόγω διάδικοι επισημαίνουν ότι το Συμβούλιο συσχέτισε προηγουμένως τα δύο διαφορετικά ζητήματα —το καθεστώς των επιστροφών κατά την εξαγωγή και τη νομοθεσία που αποσκοπεί στην προστασία των ζώων— στο πλαίσιο του κανονισμού 805/68, του οποίου η Επιτροπή περιορίστηκε να διευκρινίσει τις λεπτομέρειες εφαρμογής, με τον κανονισμό 615/98 που μας απασχολεί. Σε κάθε περίπτωση, η προστασία των ζώων αντιστοιχεί σε μια απαίτηση γενικού συμφέροντος, την οποία λαμβάνει υπόψη η Επιτροπή στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής, και κύριο μηχανισμό της οποίας αποτελούν τα συστήματα επιστροφών κατά την εξαγωγή.

23. Εξάλλου, η διάταξη του άρθρου 5, παράγραφος 3, του εν λόγω κανονισμού, βάσει της οποίας δεν χορηγείται επιστροφή κατά την εξαγωγή λόγω μη τηρήσεως οποιασδήποτε διατάξεως της οδηγίας 91/628 και ανεξαρτήτως της σοβαρότητας της παραβάσεως αυτής, είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας, στο μέτρο που δεν υφίστανται, για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας των ζώων, μέτρα δυνάμενα να θίξουν λιγότερο τους εξαγωγείς. Η Επιτροπή υπογραμμίζει σχετικά ότι οι κανόνες που θεσπίζει η οδηγία αποτελούν ελάχιστους κανόνες προστασίας των ζώων, η παραβίαση των οποίων, έστω και σε ελάχιστο βαθμό, θα έθιγε την καλή μεταχείριση των ζώων. Κατά συνέπεια, ο κοινοτικός νομοθέτης, επιβάλλοντας την τήρηση της εν λόγω οδηγίας, θέλησε να θεσπίσει μια αντικειμενική προϋπόθεση για τη λήψη των επιστροφών, ώστε να αποφευχθεί η εκ μέρους της Κοινότητας χρηματοδότηση εξαγωγών που πραγματοποιήθηκαν κατά παράβαση απαιτήσεως γενικού συμφέροντος κοινοτικής σημασίας.

24. Η Viamex πρότεινε, με τις έγγραφες παρατηρήσεις που κατέθεσε, μία ερμηνεία των κρίσιμων διατάξεων της οδηγίας 91/628, που είναι εφαρμοστέα στην υπό κρίση υπόθεση, επικαλούμενη, ιδίως, ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση τυγχάνει εφαρμογής η κατ' εξαίρεση παράταση του ταξιδιού κατά

δύο ώρες, λαμβανομένης υπόψη της εγγύτητας του τόπου προορισμού, που μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι το σημείο εξόδου από το τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας. Εξάλλου, η μη τήρηση του καθορισμένου χρόνου ταξιδιού και ανάπαυσης θα έπρεπε να επιτρέπεται σε περιπτώσεις ανωτέρας βίας, όπως αυτές που ανέκυψαν στην υπό κρίση υπόθεση, στην οποία η μεταφορά διήρκεσε περισσότερο του προβλεπομένου λόγω ατυχήματος, και ο 24ωρος χρόνος ανάπαυσης δεν τηρήθηκε κατόπιν εντολής που έδωσε στον μεταφορέα ο κτηνίατρος των συνόρων.

III — Νομική ανάλυση

25. Με το εξεταζόμενο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει κατά πόσον το άρθρο 1 του κανονισμού 615/98 μπορεί να θεωρηθεί έγκυρο, στο μέτρο που εξαρτά την καταβολή των επιστροφών κατά την εξαγωγή από την τήρηση της οδηγίας 91/628.

26. Συγκεκριμένα, το αιτούν δικαστήριο εκφράζει αμφιβολίες όσον αφορά την εγκυρότητα του άρθρου αυτού, προβαίνοντας σε διαφορετικής φύσεως συλλογισμούς, τους οποίους θα εξετάσω στη συνέχεια.

27. Κατ' αρχάς, το Finanzgericht του Αμβούργου διερωτάται κατά πόσον είναι έγκυρη η παραπομπή του άρθρου 1 του κανονισμού 615/98 στην οδηγία για την προστασία των ζώων, λαμβανομένων υπόψη των διαφορετικών σκοπών που επιδιώκουν οι εν λόγω διατάξεις. Θεωρεί ότι η εξάρτηση της καταβολής των επιστροφών από την απόδειξη τηρήσεως των διατάξεων της οδηγίας 91/628 θεσπίζει μια προϋπόθεση για την καταβολή των επιστροφών, που δεν έχει άμεση ή έμμεση σχέση με τους σκοπούς που επιδιώκει αυτό το σύστημα χρηματοδοτήσεως και, επιπλέον, επιφέρει κυρώσεις για συμπεριφορές που δεν πλήττουν τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας. Στη συνέχεια, το παραπέμπον δικαστήριο διερωτάται κατά πόσον η εν λόγω παραπομπή μπορεί να θεωρηθεί έγκυρη, ενώ, στη συγκεκριμένη περίπτωση, επιβάλλει ως κύρωση στον εξαγωγέα την απώλεια του δικαιώματος για επιστροφή κατά την εξαγωγή (ή την υποχρέωση επιστροφής της προκαταβληθείσας επιστροφής κατά την εξαγωγή), επειδή δεν τήρησε τους όρους μεταφοράς που προβλέπει μια οποιαδήποτε διάταξη της οδηγίας, και τούτο ανεξαρτήτως της σοβαρότητας της μη τηρήσεως των εν λόγω όρων και του κατά πόσον η μη τήρησή τους μπορεί να καταλογιστεί στον εξαγωγέα.

28. Όσον αφορά το πρώτο σημείο, υπενθυμίζεται ότι ο εν λόγω κανονισμός 615/98, που ρυθμίζει τις ειδικές λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος των επιστροφών κατά την εξαγωγή στον τομέα του βοείου κρέατος, εκδόθηκε από την Επιτροπή κατ' εφαρμογή του βασικού κανονισμού 805/68 του Συμβουλίου περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 2634/97 της 18ης Δεκεμβρίου 1997, που επίσης εξέδωσε το Συμβούλιο.

29. Ειδικότερα, το άρθρο 1 του κανονισμού 615/98 αποτελεί μέτρο για την εφαρμογή των ρητώς προβλεπομένων στο άρθρο 13, παράγραφος 9, του βασικού κανονισμού 805/68. Η εν λόγω παράγραφος 9, όπως τροποποιήθηκε με τον προαναφερθέντα κανονισμό 2634/97, εξαρτά την πληρωμή της επιστροφής κατά την εξαγωγή στον τομέα του βοείου κρέατος από την τήρηση των διατάξεων που προβλέπει η κοινοτική νομοθεσία σχετικά με την καλή μεταχείριση των ζώων, και ειδικότερα με την προστασία των τελευταίων κατά τη μεταφορά, μεταξύ των οποίων ρητώς αναφέρεται, στην πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2634/97, η οδηγία 91/628.

30. Από αυτό προκύπτει ότι η επιλογή συσχετισμού της κοινοτικής νομοθεσίας περί της καλής μεταχείρισης των ζώων προς το καθεστώς επιστροφών κατά την εξαγωγή, με την πρόβλεψη εκπτώσεως από το δικαίωμα επί των επιστροφών σε περίπτωση μη τηρήσεως της εν λόγω νομοθεσίας, η οποία δημιουργεί αμφιβολίες στο αιτούν δικαστήριο, είναι επιλογή που έχει γίνει προηγουμένως από το Συμβούλιο, στο πλαίσιο του βασικού κανονισμού περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος, του οποίου η Επιτροπή περιορίστηκε να διευκρινίσει, με τον κανονισμό 615/98, τις ειδικές λεπτομέρειες εφαρμογής.

31. Μολονότι οι παρατηρήσεις του αιτούντος δικαστηρίου δεν αφορούν το άρθρο 13, παράγραφος 9, του βασικού κανονισμού, αλλά μόνον το άρθρο 1 του κανονισμού 615/98, που καθορίζει τις ειδικές λεπτομέρειες εφαρμογής του, υπενθυμίζεται ότι ο βασικός κανονισμός συσχετίζει τα δύο διαφορετικά καθεστώτα της επιστροφής κατά την εξαγωγή και της καλής μεταχειρίσεως των ζώων. Αυτός ο συσχετισμός νομίμως θεσπίστηκε από το Συμβούλιο, κατά την άσκηση της ευρείας διακριτικής ευχέρειας που του αναγνωρίζεται κατά την εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής. Πράγματι, το Συμβούλιο, εμπλέκοντας την κοινοτική νομοθεσία για την καλή μεταχείριση των ζώων στο πλαίσιο του καθεστώτος επιστροφών κατά την εξαγωγή, διαφύλαξε μια από τις ανάγκες γενικού συμφέροντος τις οποίες, σύμφωνα με τις διευκρινίσεις του Δικαστηρίου, οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τα κοινοτικά όργανα κατά την επιδίωξη των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής, ιδίως δε στο πλαίσιο των κοινών οργανώσεων αγοράς [6].

32. Εξάλλου, η κοινοτική νομοθεσία για την καλή μεταχείριση των ζώων, εκτός του ότι ανταποκρίνεται στο κοινό αίσθημα που αντιτίθεται στο να επιβάλλονται στα ζώα άχρηστες ταλαιπωρίες, και συμβάλλει αμέσως και εμμέσως στη διαφύλαξη της ποιότητας των τροφίμων, αποσκοπεί στον καθορισμό ελάχιστων κανόνων προστασίας, κοινών σε όλα τα κράτη μέλη, ώστε να αποφεύγονται η άνιση μεταχείριση των επιχειρηματιών και οι στρεβλώσεις της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

6 — Βλ., π.χ., απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1988, 68/86, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 855, σκέψη 12). Η κρισιμότητα των αναγκών που αφορούν την καλή μεταχείριση των ζώων για τη διαμόρφωση και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών στον τομέα της γεωργίας αναγνωρίζεται ρητώς στο Πρωτόκολλο για την προστασία και την καλή διαβίωση των ζώων που προσαρτάται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (ΕΕ C 340, σ. 110).

33. Εάν, όπως προαναφέρθηκε, πρέπει να θεωρηθεί νόμιμη η επιλογή, στην οποία προέβη το Συμβούλιο με τον κανονισμό 805/68, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2634/97, συσχετίζοντας το καθεστώς των επιστροφών κατά την εξαγωγή με την κοινοτική νομοθεσία περί προστασίας των ζώων, πρέπει να θεωρηθεί νόμιμη και αυτή καθεαυτή η παραπομπή στην ίδια νομοθεσία, στην οποία προέβη η Επιτροπή ρυθμίζοντας, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων που της ανέθεσε στο ζήτημα αυτό το Συμβούλιο, το καθεστώς των επιστροφών με τον κανονισμό 615/98.

34. Εξάλλου, η προσφυγή στην καλούμενη cross reference, την οποία ο κοινοτικός νομοθέτης χρησιμοποιεί και σε άλλους τομείς [7], δεν αντίκειται σε καμία ειδική διάταξη και σε καμία γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου.

35. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι, λαμβανομένων υπόψη των απόψεων που εξετάστηκαν στις προηγούμενες παραγράφους, είναι αβάσιμες οι αμφιβολίες που εξέφρασε το αιτούν δικαστήριο ως προς την εγκυρότητα του άρθρου 1 του κανονισμού της Επιτροπής 615/98, που προαναφέρθηκε.

36. Όσον αφορά το δεύτερο σημείο, δηλαδή το συγκεκριμένο αποτέλεσμα στο οποίο οδηγεί η εν λόγω παραπομπή, στο σκεπτικό της αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, το Finanzgericht του Αμβούργου επισημαίνει, κατ' αρχάς, ότι με την παραπομπή αυτή εντάσσεται στον κανονισμό, και, συνεπώς, στο καθεστώς των επιστροφών κατά την εξαγωγή των εν λόγω ζώων, μια σειρά διατάξεων που είναι «υπερβολικά αόριστες» και ότι τελικά ούτε ο εξαγωγέας ούτε οι αρμόδιες για τις επιστροφές αρχές έχουν σαφή εικόνα της συγκεκριμένης εφαρμογής των διατάξεων αυτών· παρατηρεί, στη συνέχεια, ότι το γεγονός αυτό «αφαιρεί εξαρχής από τις εθνικές αρχές και τα δικαστήρια τη δυνατότητα να μη λαμβάνουν υπόψη τις ελαφρές μόνο ή μη καταλογιστέες παραβάσεις της οδηγίας για την προστασία των ζώων κατά τη μεταφορά και να καταβάλλουν έτσι ολόκληρη την επιστροφή ή έστω ένα μόνο μέρος της» [8].

37. Με τις παρατηρήσεις αυτές, το Finanzgericht του Αμβούργου δείχνει ότι θεωρεί πως το ερώτημά του σχετικά με την εγκυρότητα της προβλεπόμενης στο άρθρο 1 του κανονισμού 615/98 παραπομπής στην οδηγία 91/628 συνδέεται στενά με το ερώτημα που αφορά τη συμφωνία των συνεπειών που αποδίδει το άρθρο 5, παράγραφος 3, στη μη τήρηση των όρων μεταφοράς, που προβλέπει η οδηγία, προς την αρχή της αναλογικότητας, υπό την έννοια ότι ζητείται από το Δικαστήριο να διευκρινίσει κατά πόσον, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, η εν λόγω παραπομπή, αν και είναι νόμιμη αυτή καθεαυτή, καθίσταται άκυρη εφόσον αφορά οδηγία που περιέχει διατάξεις υπερβολικά

7 — Η Σουηδική Κυβέρνηση επικαλείται, συναφώς, τον κανονισμό (ΕΚ) 1782/2003 του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003, για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) 2019/93, (ΕΚ) 1452/2001, (ΕΚ) 1453/2001, (ΕΚ) 1454/2001, (ΕΚ) 1868/94, (ΕΚ) 1251/1999, (ΕΚ) 1254/1999, (ΕΚ) 1673/2000, (ΕΟΚ) 2358/71 και (ΕΚ) 2529/2001 (ΕΕ L 270, σ. 1).

8 — Βλ. διάταξη περί παραπομπής.

αόριστες και, κατά συνέπεια, δεν φαίνεται να επιβάλλει μέτρα σύμφωνα προς την αρχή της αναλογικότητας σε εκείνους προς τους οποίους απευθύνεται.

38. Η συναγόμενη από τα πιο πάνω διευκρίνιση του ερωτήματος που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο είναι σημαντική για την απάντηση που πρέπει να δοθεί στα ερωτήματα που ανακύπτουν στο πλαίσιο της κύριας δίκης, στο μέτρο που το ειδικό και συγκεκριμένο καθεστώς του δικαιώματος επί των επιστροφών, που θεσπίζει ο κανονισμός 615/98, έχει τελείως διαφορετικό αντικείμενο από το ειδικό και συγκεκριμένο αντικείμενο της οδηγίας 91/628, όσον αφορά την προστασία της υγείας των ζώων κατά τη μεταφορά: πράγματι, η εν λόγω οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να εξασφαλίσουν ότι, κατά τη διάρκεια της μεταφοράς, θα τηρηθούν ορισμένα κριτήρια, προβλέποντας, στο άρθρο 18, ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα «κατάλληλα ειδικά μέτρα» για την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παράβασης της οδηγίας είτε από φυσικά είτε από νομικά πρόσωπα, και θεωρώντας δεδομένο ότι τα κράτη μέλη προβαίνουν σε «εξειδίκευση» των μέτρων αυτών εντός της προθεσμίας που έχει ταχθεί στα κράτη μέλη για να θέσουν την οδηγία σε εφαρμογή· αντίθετα, η «κύρωση» που επιβάλλει ο κανονισμός 615/98 για τη μη τήρηση των περιεχομένων στην οδηγία κανόνων σχετικά με τη μεταφορά δεν συνίσταται σε ένα σύστημα ειδικών και κατάλληλων μέτρων, εξαρτώμενων από τη σοβαρότητα κάθε μορφής παραβίασης των κανόνων αυτών, αλλά σε ένα ενιαίο και βαρύ μέτρο, συνιστάμενο στον αποκλεισμό του δικαιώματος επί της επιστροφής, αποκλεισμό εφαρμοζόμενο σε κάθε παράβαση των διατάξεων της οδηγίας.

39. Το καθεστώς που προβλέπει η οδηγία δεν θίγει, αυτό καθεαυτό, άμεσα τους επιχειρηματίες, για λογαριασμό των οποίων πραγματοποιείται η μεταφορά, αλλά το έργο αυτό επαφίεται στις εκτελεστικές νομοθεσίες των κρατών μελών.

40. Περνώντας από το αρχικό του πλαίσιο, τη ρύθμιση της μεταφοράς, στο πλαίσιο στο οποίο το εμπλέκει η παραπομπή που προβλέπει ο κανονισμός 615/98, το εν λόγω καθεστώς καταλήγει να θίγει άμεσα κάθε εξαγωγέα. Κατά συνέπεια, το εν λόγω καθεστώς, καθώς και κάθε απόφαση που εκδίδεται βάσει αυτού —υπό το πρίσμα της λειτουργίας που επιτελούν δυνάμει της παραπομπής αυτής— δεν μπορούν να θεωρηθούν νόμιμα α) εφόσον δεν βρίσκουν σαφές και μονοσήμαντο έρεισμα στο καθεστώς αυτό και β) εφόσον οι συνέπειές τους αποδεικνύονται αντίθετες προς την αρχή της αναλογικότητας.

41. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι, σύμφωνα με τη θεμελιώδη αρχή της ασφάλειας δικαίου, η οποία επιτάσσει ότι η κοινοτική νομοθεσία πρέπει να είναι βεβαία, η δε εφαρμογή της προβλεπτή από τους υποκειμένους σ' αυτήν, μία κύρωση, έστω και αν δεν έχει ποινικό χαρακτήρα, μπορεί να επιβληθεί μόνον αν στηρίζεται σε σαφή και μη διφορούμενη νομική βάση [9]. Εξάλλου, η αρχή της αναλογικότητας απαιτεί

9 — Βλ. π.χ., αποφάσεις της 18ης Νοεμβρίου 1987, 137/85, Maizena (Συλλογή 1987, σ. 4587, σκέψη 15), και της 12ης Δεκεμβρίου 1990, C-172/89, Vandermoortele κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-4677, σκέψη 9).

τα μέσα που χρησιμοποιούν τα κοινοτικά όργανα να προσφέρονται για την υλοποίηση του επιδιωκομένου σκοπού και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο [10] και, συνεπώς, οι ενδεχόμενοι περιορισμοί που επιβάλλονται στους επιχειρηματίες να είναι ανάλογοι προς τους επιδιωκόμενους, στο πλαίσιο της κοινοτικής δράσεως, σκοπούς.

42. Το αίτημα διευκρινίσεως που υποβάλλει το Finanzgericht του Αμβούργου στο Δικαστήριο επιβάλλει, προφανώς, να εξακριβωθεί ότι η παραπομπή εκ μέρους του κανονισμού στην οδηγία συμφωνεί προς αυτές τις δύο απαιτήσεις, εξακρίβωση που δεν μπορεί να χωρήσει χωρίς να αναζητηθεί μια κατάλληλη ισορροπία μεταξύ της εξασφάλισης της επιδίωξης των επιδιωκόμενων στόχων των κοινοτικών πολιτικών και της νομικής προστασίας των προσώπων των αποδεκτών.

43. Υπό το πρίσμα αυτό, δεν πρέπει να λησμονείται το γεγονός ότι η οδηγία προβλέπει ότι η ευθύνη της προστασίας της υγείας των ζώων κατά τη μεταφορά δεν βαρύνει μόνον τον εξαγωγέα ή τον εκπρόσωπό του, αλλά και τα κράτη μέλη· τα τελευταία υποχρεούνται, σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας, να «μεριμνούν ώστε να λαμβάνονται όλα τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να αποφεύγεται ή να περιορίζεται στο ελάχιστο κάθε καθυστέρηση κατά τη διάρκεια της μεταφοράς ή κάθε ταλαιπωρία των ζώων σε περίπτωση απεργίας ή κάθε άλλης κατάστασης που παρεμποδίζει» την εφαρμογή της οδηγίας και, σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της ίδιας διατάξεως, οφείλουν να λαμβάνουν ειδικά μέτρα στους λιμένες και τους σταθμούς μεθοριακού ελέγχου, ώστε να επιταχύνεται η μεταφορά των ζώων υπό όρους σύμφωνους με τις απαιτήσεις της ίδιας οδηγίας.

44. Λαμβανομένης υπόψη αυτής της κοινής ευθύνης, δεν είναι δυνατόν, προκειμένου να εξασφαλίζεται η προστασία της υγείας των ζώων κατά τη μεταφορά των βοοειδών, να αγνοείται το γεγονός που προαναφέρθηκε, στο σημείο 13, και το οποίο προκύπτει σαφώς από τη διάταξη του IVου Τμήματος του Finanzgericht του Αμβούργου της 10ης Ιανουαρίου 2006.

45. Όπως επισημάνθηκε, το Finanzgericht διατυπώνει, στη διάταξη αυτή, το ερώτημα που υπέβαλε στο Δικαστήριο, προβαίνοντας σε μια διαπίστωση που δεσμεύει το Δικαστήριο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που του αναγνωρίζει το άρθρο 234 ΕΚ: το Finanzgericht διαπίστωσε ότι μετά από χρόνο ανάπαυσης 20 ωρών, που πραγματοποιήθηκε μετά από μια πρώτη φάση του ταξιδιού, που έπρεπε, σύμφωνα με την οδηγία, να ακολουθηθεί από ανάπαυση 24 ωρών, «η συνέχιση της μεταφοράς των ζώων πραγματοποιήθηκε κατόπιν εντολής του αρμόδιου κτηνιάτρου», ακολουθώντας την πρακτική σύμφωνα με την οποία «ο κτηνίατρος που έχει εκάστοτε υπηρεσία είναι αυτός που αποφασίζει κανονικά για τον χρόνο της φόρτωσης των ζώων

10 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση Maizena, σκέψη 15, και απόφαση της 11ης Ιουλίου 2002, C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister (Συλλογή 2002, σ. I-6453, σκέψη 59).

και της επανέναρξης της μεταφοράς και [...] οι οδηγοί δεν μπορούν να αποφασίσουν μετά από πόσες ώρες ανάπαυσης θα αναχωρήσει το όχημα μεταφοράς από το σημείο στάσης», και ότι ο εν λόγω κτηνίατρος προφανώς διαπίστωσε ότι η επανέναρξη του ταξιδιού δεν θα έβλαπτε την προστασία των ζώων.

46. Το προαναφερθέν γεγονός

α) επιβεβαιώνει συγκεκριμένα όσα προαναφέρθηκαν σχετικά με το γεγονός ότι η οδηγία προβλέπει, για την προστασία της υγείας των ζώων, υποχρεώσεις και ευθύνες που βαρύνουν όχι μόνον τους εξαγωγείς, αλλά και τα κράτη μέλη, και

β) αποδεικνύει περίτρανα ότι ο κανονισμός του Συμβουλίου και αυτός της Επιτροπής, επιρρίπτοντας κάθε ευθύνη για την υγεία των ζώων μόνο στον εξαγωγέα και προβλέποντας, κατά τρόπο αυτόματο και αρκετά αυστηρό, την επιβολή κυρώσεως σε βάρος του για τη μη τήρηση ενός χρονοδιαγράμματος, η τήρηση του οποίου μπορεί να εξαρτάται και από τη συμπεριφορά των διοικητικών αρχών των κρατών μελών —τούτο δε ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία οι εθνικές αρχές, στις οποίες η Κοινότητα έχει αναθέσει αποστολή εποπτείας στον τομέα αυτό, πιστοποιούν ότι τα ζώα είναι υγιή, μπορούν και πρέπει να συνεχίσουν το ταξίδι—, παραβίασαν την αρχή της αναλογικότητας, η οποία, όπως επανειλημμένα διευκρίνισε η κοινοτική νομολογία που αναφέρεται στο σημείο 41, απαγορεύει στα κοινοτικά όργανα να χρησιμοποιούν την εξουσία τους για να υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των σκοπών για τους οποίους τους χορηγήθηκε η εξουσία αυτή. Πράγματι, με την έκδοση των κανονισμών αυτών, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, παραβλέποντας το γεγονός ότι το κοινοτικό δίκαιο αναθέτει ευθύνες, όσον αφορά την προστασία της υγείας των ζώων, και στα κράτη μέλη, υπερέβησαν το μέτρο ως προς τις απαιτήσεις που ήταν δυνατόν, κατά τρόπο αναγκαίο και εύλογο, να επιβληθούν στους εξαγωγείς.

47. Από όλα αυτά συνάγεται ότι η απάντηση που πρέπει να δοθεί στα ερωτήματα που υπέβαλε το Finanzgericht του Αμβούργου, όπως αυτά εξετάστηκαν συνδυασμένα ανωτέρω, είναι καταφατική. Αυτό ισχύει στο πλαίσιο τόσο της υποθέσεως C-37/06, όσο και της υποθέσεως C-58/06.

48. Δεν είναι δυνατόν να υποστηριχθεί ότι το συμπέρασμα, στο οποίο κατέληξα στο προηγούμενο σημείο, είναι αντίθετο προς τη νομολογία με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας —και συνεπώς ισχυρή— η ρύθμιση που στηρίζεται κυρίως στον κανονισμό 3665/87 της Επιτροπής για κοινές λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος των επιστροφών κατά την εξαγωγή για τα γεωργικά προϊόντα. Η ρύθμιση αυτή, προβλέποντας, στο πλαίσιο της προωθήσεως και της εξασφαλίσεως της συμμετοχής της ΕΕ στο

διεθνές εμπόριο βοείου κρέατος, δικαίωμα επί των επιστροφών και επί των προκαταβολών οι οποίες καλύπτονται από εγγύηση με τη μορφή τραπεζικής εγγυήσεως, που αντιστοιχεί στο ποσό των επιστροφών υπέρ των επιχειρηματιών που εξάγουν τα κρέατα αυτά σε τρίτες χώρες, διευκρινίζει, ιδίως για την περίπτωση που η αρχικώς προβλεπόμενη εξαγωγή δεν μπόρεσε να πραγματοποιηθεί για λόγους ανωτέρας βίας, ότι

α) το δικαίωμα του εξαγωγέα επί της επιστροφής αποκλείεται, πράγμα που τον υποχρεώνει να επιστρέψει τη ληφθείσα προκαταβολή, υφιστάμενος την κατάπτωση της εγγυήσεως που δόθηκε για τον σκοπό αυτό, σε περίπτωση που τα ζώα, για τα οποία κινήθηκε η διαδικασία εξαγωγής, δεν διατεθούν στην αγορά της χώρας έναντι της οποίας κινήθηκε η διαδικασία εξαγωγής·

β) στην περίπτωση που, παρ' όλ' αυτά, ο εξαγωγέας κατορθώσει να εξαγάγει τα ζώα σε τρίτη χώρα διαφορετική από αυτή για την οποία κινήθηκε η διαδικασία εξαγωγής, με τη χορήγηση προκαταβολής, και έναντι της οποίας η Κοινότητα έχει καθορίσει μικρότερες επιστροφές κατά την εξαγωγή, ο εν λόγω εξαγωγέας υποχρεούται να επιστρέψει τη διαφορά μεταξύ της προκαταβολής που του καταβλήθηκε και της επιστροφής που δικαιούται, λαμβανομένης υπόψη της πράγματι διενεργηθείσας εξαγωγής [11].

49. Αυτή η νομολογία δεν είναι αντίθετη προς το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξα ανωτέρω, στο σημείο 47, διότι, έστω και αν συνηγορεί υπέρ του αποκλεισμού του δικαιώματος επί των επιστροφών και της συμφωνίας ενός κανονισμού που προβλέπει το δικαίωμα αυτό προς την αρχή της αναλογικότητας, αφορά περιπτώσεις κατά τις οποίες το δικαίωμα αυτό εξυπηρετεί σκοπούς τελείως διαφορετικούς από αυτούς για τους οποίους τίθεται θέμα αποκλεισμού του δικαιώματος στο πλαίσιο των υπό κρίση υποθέσεων.

50. Η θέσπιση από τον κανονισμό 805/68 ενός συστήματος επιστροφών κατά την εξαγωγή αποσκοπούσε και εξακολουθεί να αποσκοπεί να ανοίξει και να διατηρήσει ανοικτές για τις εξαγωγές βοοειδών τις αγορές των τρίτων χωρών, εξασφαλίζοντας τη συμμετοχή της ΕΕ στο διεθνές εμπόριο των ζώων αυτών, ώστε να ανακουφιστεί η εσωτερική αγορά από τα πλεονάσματα στον τομέα αυτόν, με ταυτόχρονη διατήρηση των εισοδημάτων του γεωργικού πληθυσμού σε δίκαιο επίπεδο [12].

51. Οι εξαγωγείς απολαύουν του δικαιώματος επί των επιστροφών, εφόσον μπορούν να αποδείξουν ότι τα εν λόγω ζώα έχουν διατεθεί στην αγορά τρίτης χώρας και, συγχρόνως, αποσύρθηκαν από την κοινοτική αγορά. Η χορήγηση επιστροφών στους εξαγωγείς αποτελεί το αντάλλαγμα για τη συμβολή τους, με αυτή τη συγκεκριμένη παροχή, στην επίτευξη των στόχων της κοινοτικής πολιτικής. Ο «αποκλεισμός» των

11 — Βλ., επ' αυτού, π.χ. αποφάσεις της 28ης Μαρτίου 1996, C-299/94, Anglo-Irish Beef Processors International κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-1925, σκέψη 29), και της 29ης Σεπτεμβρίου 1998, C-263/97, First City Trading κ.λπ. (Συλλογή 1998, σ. I-5537, σκέψη 36).

12 — Βλ., π.χ., προπαρατεθείσα απόφαση First City Trading κ.λπ., σκέψη 26.

δικαιωμάτων επί των επιστροφών, στην περίπτωση που τα ζώα δεν έχουν διατεθεί στην αγορά τρίτης χώρας, δεν αποτελεί, στην πραγματικότητα, αποκλεισμό υφισταμένων δικαιωμάτων ή δικαιωμάτων προσδοκίας, αλλά απλώς μη χορήγηση ex novo δικαιωμάτων που θα είχαν γεννηθεί μόνον αν είχε λάβει χώρα αυτή η διάθεση στην αγορά. Εφόσον τα ζώα δεν έχουν διατεθεί την αγορά τρίτης χώρας, η χορήγηση στον εξαγωγέα δικαιωμάτων επί των επιστροφών και η διατήρηση από αυτόν της προκαταβολής που έλαβε επί της επιστροφής θα συνιστούσαν μεταβίβαση κοινοτικών πόρων άνευ νομίμου αιτίας. Ομοίως, θα εστερείτο νομίμου αιτίας η διατήρηση από τον εξαγωγέα της διαφοράς μεταξύ του ποσού που του προκαταβλήθηκε και του ποσού που δικαιούται διότι δεν μπόρεσε, για λόγους ανωτέρας βίας, να εξαγάγει τα ζώα στη χώρα για την οποία κινήθηκε η διαδικασία εξαγωγής, και τα εξήγαγε σε άλλη τρίτη χώρα, για την οποία η Κοινότητα έχει ορίσει μικρότερες επιστροφές.

52. Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο έκρινε, με τη νομολογία που αναφέρθηκε στο σημείο 48, ότι ο κανονισμός 3665/87 δεν είναι ανίσχυρος ως αντίθετος προς την αρχή της αναλογικότητας, διότι προβλέπει «κατάπτωση μέρους της εγγυήσεως ίσου προς τη διαφορά μεταξύ του ποσού της προκαταβληθείσας επιστροφής και του ποσού της όντως οφειλομένης επιστροφής» [13].

53. Ο λόγος αποκλεισμού του δικαιώματος επί των επιστροφών που προβλέπει η παραπομπή στην οδηγία 91/628, που προβλέπεται στο άρθρο 1 του κανονισμού 615/98, είναι τελείως διαφορετικός. Όπως προκύπτει από το άρθρο 18 της οδηγίας 91/628 του Συμβουλίου για την προστασία των ζώων κατά τη μεταφορά και όπως επισήμανα ανωτέρω, η εν λόγω οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη τη λήψη «κατάλληλων ειδικών μέτρων για την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παράβασης» των διατάξεων της οδηγίας «είτε από φυσικά είτε από νομικά πρόσωπα». Το γεγονός ότι το άρθρο 5, παράγραφος 3, του κανονισμού 615/98 προβλέπει ότι δεν καταβάλλεται επιστροφή στον εξαγωγέα σε περίπτωση «μη τηρήσεως» της οδηγίας δεν αποτελεί, αντίθετα προς την πρόβλεψη του άρθρου 33, παράγραφος 5, του κανονισμού 3665/87, κύρωση για την έλλειψη ανταλλάγματος, έναντι του οποίου προβλέπεται η «επιστροφή», αλλά επιβολή, σε βάρος του εξαγωγέα, ενός μέτρου που εντάσσεται στο πλαίσιο των κυρώσεων, για τις οποίες το άρθρο 18 της ίδιας οδηγίας προέβλεπε ότι θεσπίζονται από τα κράτη μέλη και τις οποίες η Κοινότητα έθεσε σε εφαρμογή όταν απέκτησε σχετική εμπειρία και ενισχύθηκε το αίσθημα ότι οφείλει να αναλάβει περισ-

13 — Αυτό δεν αντικρούεται από το διατακτικό, σύμφωνα με το οποίο οι επιχειρηματίες οι οποίοι, αφού έλαβαν προκαταβολικώς τις επιστροφές κατά την εξαγωγή βοοειδών προς τρίτες χώρες, δεν διαθέτουν αυτά τα ζώα στην αγορά τρίτης χώρας δεν υποχρεούνται να επιστρέψουν την προκαταβολή, όταν τα εν λόγω ζώα έχουν απολεσθεί κατά τη μεταφορά λόγω ανωτέρας βίας. Αυτός ο αποκλεισμός της επιστροφής της προκαταβολής οφείλεται απλώς στην εξαιρετική αναγνώριση της προσπάθειας που κατέβαλε σε κάθε περίπτωση ο επιχειρηματίας για να συμβάλει στην υλοποίηση της κοινοτικής πολιτικής, και είναι δυνατός μόνον στο μέτρο που υπάρχει σχετική νομοθετική πρόβλεψη.

σότερο αποτελεσματικά την προστασία των ζώων.

54. Ενώ, αποκλείοντας το δικαίωμα επί των επιστροφών στην περίπτωση που τα ζώα δεν έχουν διατεθεί στην αγορά τρίτης χώρας, η Επιτροπή απέτρεψε, με τον κανονισμό 3665/87, την κτήση δικαιώματος, επεμβαίνοντας, όπως το έπραξε με τον κανονισμό 615/98, επηρέασε μια νομική κατάσταση προορισμένη να εμφανίζεται συγκεκριμένα, όσον αφορά το δικαίωμα επί των επιστροφών, στις περιπτώσεις που οι εξαγωγείς κατορθώνουν, έστω με μικρές καθυστερήσεις που δεν καταλογίζονται αποκλειστικά σε αυτούς, να διαθέσουν στην αγορά της τρίτης χώρας προορισμού ή στην αγορά άλλης τρίτης χώρας τα ζώα για τα οποία κινήθηκε διαδικασία εξαγωγής.

55. Εφόσον ο κανονισμός 615/98 θεσπίζει κύρωση, έστω διοικητική, που θίγει τα δικαιώματα προσώπων υπαγόμενων στην κοινοτική έννομη τάξη, η νομιμότητά του εξαρτάται από το κατά πόσον τα αποτελέσματά του είναι ανάλογα προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς. Όπως όμως επισημάνθηκε ανωτέρω, αυτό δεν συμβαίνει όσον αφορά τα αποτελέσματα του εν λόγω κανονισμού.

IV — Πρόταση

56. Υπό το πρίσμα των πιο πάνω παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την ακόλουθη κοινή απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Finanzgericht του Αμβούργου:

«Το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΚ) 615/98 της Επιτροπής, της 18ης Μαρτίου 1998, για ειδικές λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος των επιστροφών κατά

την εξαγωγή όσον αφορά την καλή μεταχείριση των ζωντανών βοοειδών κατά τη μεταφορά, πρέπει να θεωρηθεί ανίσχυρο ως αντίθετο προς την αρχή της αναλογικότητας, στο μέτρο που, παραπέμποντας στην οδηγία 91/628/ΕΟΚ του Συμβουλίου για την προστασία των ζώων κατά τη μεταφορά, αντί να προβλέψει "κατάλληλες ειδικές κυρώσεις", όπως απαιτεί από τα κράτη μέλη η οδηγία αυτή, επιρρίπτει όλη την ευθύνη για την προστασία των ζώων στον εξαγωγέα και προβλέπει, κατά τρόπο αυτόματο και αυστηρό, την απώλεια του δικαιώματός του επί της επιστροφής, καθιστώντας την κύρωση αυτή συνέπεια της μη τηρήσεως ενός χρονοδιαγράμματος, που μπορεί να οφείλεται και στη συμπεριφορά των εθνικών αρχών, και εφαρμόζοντας την κύρωση αυτή ακόμη και στις περιπτώσεις που οι εθνικές αρχές, εκτιμώντας ότι η κατάσταση υγείας των ζώων είναι καλή, διατάσσουν τον μεταφορέα να συνεχίσει το ταξίδι, αδιαφορώντας για την τήρηση του προαναφερθέντος χρονοδιαγράμματος.»