JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PAOLO MENGOZZI

13 päivänä syyskuuta 2007 [1]

1. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee nyt käsiteltävillä ennakkoratkaisupyynnöillään yhteisöjen tuomioistuimelta lähinnä, a) voidaanko riippumatta konkreettisesta lopputuloksesta, johon viittaus johtaa, nautaeläinten vientituen myöntämiseksi asetuksen N:o 615/98 [2] viittausta direktiiviin 91/628/ETY, [3] jossa säädetään edellytyksistä, joiden noudattamista jäsenvaltioiden on valvottava näiden eläinten suojelemiseksi, pitää pätevänä ja b) onko tällaista viittausta pidettävä pätevänä, kun otetaan huomioon konkreettinen lopputulos, johon se johtaa. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee lisäksi kyseisen asetuksen 5 artiklan 3 kohdan yhteensopivuutta suhteellisuusperiaatteen kanssa, kun siinä säädetään, että vientitukea ei makseta eläimistä, joiden osalta toimivaltainen viranomainen arvioi saatavilla olevien 1 artiklan noudattamista koskevien seikkojen perusteella, ettei direktiiviä 91/628 ole noudatettu.

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

2. Naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 27.6.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 805/68, [4] sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 2634/97, [5] 13 artiklan 9 kohdan toisen alakohdan mukaan vientituen maksamisen edellytyksenä elävien eläinten osalta on yhteisön lainsäädännössä vahvistettujen, eläinten hyvinvointia ja erityisesti eläinten suojelua kuljetuksen aikana koskevien säännösten noudattaminen.

3. Asetuksen N:o 805/68 soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt täsmennetään komission asetuksessa N:o 615/98.

1 – Alkuperäinen kieli: italia.

2 – Vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista erityisistä yksityiskohtaisista säännöistä elävien nautaeläinten hyvinvoinnin osalta kuljetuksen aikana 18.3.1998 annettu komission asetus (EY) N:o 615/98 (EYVL L 82, s. 19).

3 – Eläinten suojelemisesta kuljetuksen aikana ja direktiivien 90/425/ETY ja 91/496/ETY muuttamisesta 19.11.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/628/ETY (EYVL L 340, s. 17), sellaisena kuin se on muutettuna 29.6.1995 annetulla neuvoston direktiivillä 95/29/EY (EYVL L 148, s. 52).

4 – EYVL L 148, s. 24.

5 – Naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 805/68 muuttamisesta 18.12.1997 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2634/97 (EYVL L 356, s. 13).

4. Kyseisen asetuksen 1 artiklassa täsmennetään, että elävien nautaeläinten vientitukia maksettaessa on eläinten kuljetuksen aikana siihen saakka, kunnes ne puretaan ensimmäisen kerran lopullisena määräpaikkana olevassa kolmannessa maassa, noudatettava muun muassa neuvoston direktiivin 91/628 säännöksiä.

5. Asetuksen N:o 615/98 2 artiklan nojalla eläimille tehdään tarkastus niiden poistuessa yhteisön alueelta. Virallisen eläinlääkärin on tarkastettava ja varmennettava, a) että eläimet suoriutuvat matkasta direktiivin 91/628 säännösten mukaisesti, b) että kuljetusväline, jossa elävät eläimet poistuvat yhteisön tullialueelta, on kyseisen direktiivin säännösten mukainen ja c) että eläimiä on varauduttu hoitamaan matkan aikana kyseisen direktiivin säännösten mukaisesti.

6. Asetuksen N:o 615/98 5 artiklan 3 kohdassa säädetään, että

”vientitukea ei makseta kuljetuksen aikana kuolleista eläimistä eikä eläimistä, joiden osalta toimivaltainen viranomainen arvioi 2 kohdassa tarkoitettujen asiakirjojen, 4 artiklassa tarkoitettujen valvontakertomusten ja/tai saatavilla olevien muiden 1 artiklan noudattamista koskevien seikkojen perusteella, ettei eläinten hyvinvointia kuljetusten aikana koskevaa direktiiviä ole noudatettu.”

7. Direktiivissä 91/628 vahvistetaan edellytykset, joita jäsenvaltioiden on noudatettava suojellakseen eläimiä kuljetuksen aikana. Erityisesti kyseisen direktiivin liitteessä olevassa VII luvussa vahvistetaan juottamisen ja ruokinnan määräajat sekä matkan ja lepojaksojen kesto, jotka on otettava huomioon elävien eläinten kuljetuksen aikana. Nautaeläinten osalta kyseisen liitteen 48 jakson 4 kohdan d alakohdassa ja 5 kohdassa vahvistetaan sääntö (ns. 29 tunnin sääntö), jonka mukaan eläinten on saatava levätä vähintään yhden tunnin ajan 14 tunnin kuljetuksen jälkeen, erityisesti juottamista ja tarpeen vaatiessa ruokkimista varten, minkä jälkeen kuljetusta voidaan jatkaa 14 tuntia, ja matkan jälkeen eläimet on jälleen päästettävä ulos kuljetusajoneuvosta, ruokittava sekä juotettava ja niiden on annettava levätä vähintään 24 tuntia.

8. Direktiivin liitteessä olevan VII luvun edellä mainitun 48 jakson 8 kohdassa vahvistetaan vielä, että saman 48 jakson 3, 4 ja 7 b kohdassa tarkoitettuja matkan kestoja voidaan pidentää 2 tunnilla eläinten vuoksi, erityisesti jos kuljetuksen määränpää on lähellä.

II Tosiseikasto, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittelyn vaiheet yhteisöjen tuomioistuimessa

9. Kansallisen tuomioistuimen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämien kysymysten taustalla on kaksi erillistä asiaa, jotka koskevat elävien nautaeläinten vientitukijärjestelmää. Molemmissa tapauksissa valittajina olevien yhtiöiden oikeus vientitukiin on evätty sillä perusteella, että eläinten suojelemista kuljetuksen aikana koskevaa yhteisön lainsäädäntöä ei ole noudatettu.

10. Ensimmäisessä niistä asioista, joissa on esitetty nyt käsiteltävät ennakkoratkaisupyynnöt, Viamex Agrar Handels -niminen yhtiö (jäljempänä Viamex) ilmoitti Kielin Hauptzollamtille 35 elävän nautaeläimen viemisestä Libanoniin.

11. Kielin viranomaisille ilmoitetun alkuperäisen kuljetussuunnitelman perusteella kyseisen kuljetuksen oli määrä suuntautua Neumünsterista Rasaan ja kestää yhteensä 28 tuntia. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee sen sijaan, että kyseinen lasti lähti lähtöpaikalta klo 13.30 ja saapui Proseccoon vasta seuraavana päivänä klo 16 ensimmäisen 9:n ja puolen tunnin pituisen kuljetusvaiheen jälkeen, mitä seurasi kahden tunnin tauko eläimistä huolehtimista varten, ja että toinen kuljetusvaihe kesti 15 tuntia, jona aikana kuljetus viivästyi suunnitellusta erityisesti kahden pysähdyksen vuoksi, eli onnettomuuden tutkinnan ja kuljetuksen tarkastuksen vuoksi. Proseccossa eläimet jatkoivat ennakkoratkaisupyynnön mukaan toimivaltaisen rajaeläinlääkärin määräyksestä matkaa 20 tunnin lepoajan jälkeen. Tauon aikana eläimet purettiin autosta, ruokittiin ja juotettiin, ja matkaan lähdettyään ne saapuivat lopulta Rasaan noin neljän ja puolen tunnin kuluttua.

12. Hauptzollamt Hamburg-Jonas (jäljempänä Hauptzollamt) hylkäsi 1.2.2001 tekemällään päätöksellä asetuksen N:o 615/98 5 artiklan 3 kohdan nojalla Viamexin esittämän vientitukihakemuksen, koska se katsoi, että tämä oli suorittanut kyseisen kuljetuksen eläinten suojelemisesta annetun yhteisön lainsäädännön vastaisella tavalla. Hauptzollamt huomautti erityisesti, että Viamexin kuljetussuunnitelmasta ilmeni, että direktiivin 91/628 liitteessä olevan VII luvun 48 jakson 4 kohdan d alakohdassa vahvistettua kuljetuksen enimmäiskestoa ei ollut noudatettu, koska kuljetuksen toinen vaihe oli pitkittynyt yli 14 tuntiin. Se totesi lisäksi, että 29 matkustustunnin ylityttyä ei oltu noudatettu vähintään 24 tunnin lepoaikaa, josta määrätään kyseisen liitteen 48 jakson 5 kohdassa, koska Proseccossa pidetty tauko oli kestänyt ainoastaan 20 tuntia.

13. Tämän jälkeen Hauptzollamt hylkäsi oikaisuvaatimuksen, jonka Viamex oli esittänyt vientituen epäävästä päätöksestä, sillä se piti asiaan vaikuttamattomana Viamexin 24 tunnin lepoajan noudattamatta jättämisen perustelemiseksi esittämää seikkaa, jonka mukaan tämän pitäisi katsoa johtuvan yksinomaan italialaisen rajaeläinlääkärin menettelystä, koska tämä oli määrännyt kuormaauton kuljettajan jatkamaan matkaa vain 20 tunnin levon jälkeen tarkistettuaan, että eläimet olivat matkustuskunnossa. Hauptzollamt huomautti ensisijaisesti, että Viamexin esittämistä asiakirjoista ei ilmennyt, että rajaeläinlääkäri olisi antanut ohjeita matkan jatkamisesta, ja että oli joka tapauksessa kuljetusyhtiön tehtävänä selvittää direktiivin mukaiset lepoajat ja soveltaa niitä asianmukaisesti.

14. Kansallinen tuomioistuin toteaa hallinnollisessa vaiheessa esiin tulleesta näkemysten eroavaisuudesta ennakkoratkaisupyynnössään, että kyseisestä kuljetuksesta vastanneen kuljettajan kuulemisen perusteella matkaa jatkettiin toimivaltaisen eläinlääkärin määräyksestä ja että kuljettaja ei olisi kyennyt mitenkään vaikuttamaan tähän päätökseen; kansallisen tuomioistuimen mukaan viimeksi mainitun tiedon vahvistavat tarkastukset, joita oli tehty muissa menettelyissä, jotka olivat koskeneet samanlaisia kyseisessä direktiivissä säädettyjen lepoaikojen noudattamiseen liittyviä kysymyksiä.

15. Jälkimmäisessä niistä asioista, joissa nyt käsiteltävät ennakkoratkaisupyynnöt on esitetty, ZVK ilmoitti Bambergin Hauptzollamtille – Zollamt Coburg – haluavansa viedä maasta 32 elävää nautaa Egyptiin, mistä syystä se haki ja myöhemmin sai vientitukea vientituen ennakkona.

16. Tutkittuaan matkan jälkeen ZVK:n esittämän kuljetussuunnitelman toimivaltainen Hauptzollamt teki oikaisupäätöksen, jossa se vaati asetuksen N:o 615/98 5 artiklan 3 kohdan nojalla ZVK:lle ennakkona myönnetyn vientituen palauttamista korotuksineen sillä perusteella, että tämä ei ollut noudattanut eläinten kuljetuksen aikana eläinten hyvinvointia koskevaa yhteisön lainsäädäntöä.

17. Vaikka ennakkoratkaisupyyntö ei ole kovin selkeä kyseisen kuljetuksen etenemistä koskevien yksityiskohtien osalta, siitä ilmenee, a) että toimivaltaisen Hauptzollamtin mukaan ZVK ei ole noudattanut kyseisen kuljetuksen aikana direktiivin 91/628 liitteessä olevan VII luvun 48 jakson 4 kohdan d alakohdassa säädettyjä kuljetuksen kestoa koskevia rajoituksia ja b) että asianomaisen kuljetuksen kestoon sisältyi lähes 7 tunnin tauko yhteisön poistumistullipaikalla, kun rajaeläinlääkäri suoritti tarkastuksen.

18. Viamex vaatii vientituen epäämispäätöksestä ja ZVK vientituen ennakon palauttamisesta tehdystä oikaisupäätöksestä esittämänsä oikaisuvaatimuksen hylkäämisestä tehdyn päätöksen kumoamista Finanzgericht Hamburgissa, joka epäilee asetuksen N:o 615/98 1 artiklan pätevyyttä sekä kyseisen asetuksen 5 artiklan 3 kohdan yhteensopivuutta suhteellisuusperiaatteen kanssa, joten se on lykännyt ratkaistavanaan olevien asioiden käsittelyä ja esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko asetuksen N:o 615/98 1 artikla pätevä siltä osin kuin siinä asetetaan eläinten suojelemisesta kuljetuksen aikana annetun direktiivin 91/628/ETY noudattaminen vientituen myöntämisen edellytykseksi?

2) Mikäli edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi: Onko asetuksen N:o 615/98 5 artiklan 3 kohdan säännös, jonka mukaan vientitukea ei makseta eläimistä, joiden osalta toimivaltainen viranomainen arvioi asetuksen N:o 615/98 1 artiklan noudattamista koskevien muiden seikkojen perusteella, ettei eläinten suojelemisesta kuljetuksen aikana annettua direktiiviä ole noudatettu, yhteensopiva suhteellisuusperiaatteen kanssa?”

19. Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan nojalla ovat kirjallisia huomautuksiaan esittäneet Viamex, ZVK, Hauptzollamt, Ruotsin hallitus ja komissio. Istunnossa ovat olleet edustettuina Viamex, ZVK, Saksan hallitus ja komissio.

A *Asianosaisten lausumat*

20. ZVK katsoo, että asetuksen N:o 615/98 1 artiklan viittaus ei ole pätevä, koska siinä asetetaan vientitukien myöntämisen edellytykseksi se, että täysin toista alaa eli eläinten suojelemista koskevia säännöksiä on noudatettu. Eläinten hyvinvointi pitäisi sen sijaan taata asianmukaisemmilla keinoilla, esimerkiksi erityisseuraamuksia koskevalla järjestelmällä. Tämä viittaus on lisäksi oikeusvarmuuden periaatteen vastainen, koska se koskee kokonaisvaltaisesti ja erotuksetta koko direktiiviä, mukaan lukien säännökset, jotka vaikuttavat vain välillisesti eläinten hyvinvointiin. ZVK huomauttaa toissijaisesti, että kun tutkittavan asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa säädetään vientitukia koskevien oikeuksien menettämisestä

kaikkien direktiivin rikkomisten osalta ja siitä riippumatta, mikä on niiden käytännön vaikutus eläinten hyvinvointiin, se on ilmeisen suhteeton lainsäätäjän tavoittelemaan päämäärään nähden, sillä päämääränä on nimenomaan tehokkaan suojelun takaaminen eläinten hyvinvoinnille eikä seuraamusten määrääminen sellaisista menettelytavoista, joilla ei vaaranneta tätä tavoitetta. Tutkittavan säännöksen ilmeisen suhteettomuuden vahvistaa ZVK:n mielestä se, että siinä ei säädetä palautusvelvollisuuden poissulkemisesta ylivoimaisen esteen varalta, vaikka tällaisissa tapauksissa vientitukea koskevan oikeuden säilyttämisellä vältettäisiin ”ilmeiset epäoikeudenmukaisuudet”.

21. Komissio, Hauptzollamt ja Ruotsin hallitus puolestaan katsovat, että kyseisen asetuksen 1 artikla on pätevä ja että sen 5 artiklan 3 kohta on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

22. Kyseiset osapuolet toteavat pätevyyskysymyksen osalta, että neuvosto yhdisti nämä kaksi erillistä alaa – vientitukijärjestelmän ja eläinten suojelemista koskevan lainsäädännön – jo aikaisemmin perusasetuksen N:o 805/68 yhteydessä ja että komissio on vain tyytynyt täsmentämään sen soveltamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä nyt käsiteltävän asetuksen N:o 615/98 yhteydessä. Joka tapauksessa eläinten suojeleminen on yleiseen etuun liittyvä vaatimus, jonka yhteisö ottaa täysimääräisesti huomioon yhteisen maatalouspolitiikan alalla ja jonka olennainen väline ovat vientitukijärjestelmät.

23. Lisäksi kyseisen asetuksen 5 artiklan 3 kohdan säännös, jonka perusteella vientituki evätään, jos mitä tahansa direktiivin 91/628 säännöstä on rikottu, riippumatta rikkomisen vakavuudesta, on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska eläinten suojelemisen tavoitteen saavuttamiseksi ei ole olemassa toimenpiteitä, joilla haitattaisiin viejiä vähemmän. Komissio korostaa tässä yhteydessä, että direktiivissä vahvistetut säännöt ovat eläinten suojelemisen vähimmäisstandardeja, joita vain vähäisessäkin määrin rikottaessa vaarannetaan eläinten hyvinvointi, joten yhteisön lainsäätäjä on määrätessään kyseisen direktiivin noudattamisesta pyrkinyt vahvistamaan objektiivisen edellytyksen vientitukien saamiselle välttääkseen sen, että yhteisö rahoittaisi vientiä, jonka yhteydessä rikotaan yhteisön tason yleisen edun mukaista vaatimusta.

24. Viamex on omissa kirjallisissa huomautuksissaan tulkinnut nyt käsiteltävään asiaan sovellettavia direktiivin 91/628 säännöksiä ja vedonnut erityisesti siihen, että tässä tapauksessa voidaan soveltaa matkan keston poikkeuksellista pidentämistä kahdella tunnilla, koska kuljetuksen määränpää on lähellä,

mikä voidaan määrittää yhteisön poistumistullipaikassa. Lisäksi matka- ja lepoaikojen noudattamatta jättäminen pitäisi sallia ylivoimaisen esteen tapauksissa, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, jossa kuljetus on pitkittynyt suunnitellusta onnettomuuden vuoksi ja 24 tunnin lepoaikaa ei ole noudatettu rajaeläinlääkärin kuljetusyhtiölle antamien määräysten perusteella.

III Oikeudellinen arviointi

25. Kansallinen tuomioistuin pyytää nyt käsiteltävällä kysymyksellä yhteisöjen tuomioistuinta täsmentämään, voidaanko asetuksen N:o 615/98 1 artiklaa pitää pätevänä siltä osin kuin siinä asetetaan direktiivin 91/628 noudattaminen vientitukien suorittamisen edellytykseksi.

26. Kansallinen tuomioistuin esittää epäilyksiä erityisesti edellä mainitun artiklan pätevyydestä sellaisten erilaisten näkemysten perusteella, joita tutkin seuraavassa.

27. Finanzgericht Hamburg tiedustelee ensinnäkin sitä, onko asetuksen N:o 615/98 1 artiklan viittaus eläinten suojelemista koskevaan direktiiviin laillinen, kun otetaan huomioon kyseisten säädösten eri tavoitteet. Se katsoo, että jos vientitukien suorittamisen edellytykseksi asetetaan näytön esittäminen siitä, että direktiivin 91/628 sääntelyä on noudatettu, tällä asetetaan vientitukien suorittamiselle edellytys, jolla ei ole mitään välitöntä eikä välillistä yhteyttä tämän rahoitusjärjestelmän omiin tavoitteisiin, minkä lisäksi sillä määrätään seuraamus menettelytavoista, joilla ei vahingoiteta yhteisön taloudellisia etuja. Se tiedustelee tämän jälkeen, voidaanko kyseistä viittausta pitää pätevänä siltä osin kuin siinä konkreettisesti määrätään viejälle seuraamus siitä, että direktiivin minkä tahansa säännösten mukaiset kuljetusedellytykset eivät täyty, jolloin tämä menettää oikeuden tukeen (tai tällä on velvollisuus palauttaa jo saatu tuen ennakko takaisin) riippumatta siitä, johtuuko edellytyksen täyttymättä jääminen viejästä ja miten vakava laiminlyönti on.

28. Ensimmäisen seikan osalta on muistettava, että komissio on antanut nyt käsiteltävän asetuksen N:o 615/98, jossa täsmennetään vientitukijärjestelmän soveltamista koskevia sääntöjä naudanliha-alan osalta, naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun neuvoston perusasetuksen N:o 805/68 täytäntöön panemiseksi, sellaisena kuin kyseinen asetus on muutettuna 18.12.1997 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2634/97.

29. Erityisesti asetuksen N:o 615/98 1 artikla on täytäntöönpanotoimenpide sille, mitä perusasetuksen N:o 805/68 13 artiklan 9 kohdassa nimenomaisesti säädetään. Kyseisen artiklan 9 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna edellä mainitulla neuvoston asetuksella N:o 2634/97, asetetaan vientitukien maksamisen edellytykseksi naudanliha-alalla eläinten hyvinvointia ja erityisesti eläinten suojelua kuljetuksen aikana koskevien yhteisön sääntöjen, joista mainitaan asetuksen N:o 2634/97 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa nimenomaisesti direktiivi 91/628, noudattaminen.

30. Tästä seuraa, että kansallisessa tuomioistuimessa epäilyksiä herättänyt valinta korostaa eläinten hyvinvointia koskevaa yhteisön lainsäädäntöä vientitukijärjestelmien yhteydessä ja määrätä seuraamukseksi vientitukea koskevan oikeuden menettäminen, mikäli tätä lainsäädäntöä ei noudateta, on valinta, jonka neuvosto on tehnyt jo aikaisemmin naudanliha-alan yhteisen markkinajärjestelyn käyttöönotosta antamassaan perusasetuksessa, ja komissio on ainoastaan täsmentänyt sen soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt asetuksella N:o 615/98.

31. Vaikka kansallisen tuomioistuimen huomautukset eivät koske perusasetuksen 13 artiklan 9 kohtaa, vaan ne on kohdistettu yksinomaan asetuksen N:o 615/98 1 artiklaan, jossa vahvistetaan sen soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt, on muistutettava yhteydestä, joka perusasetuksella on otettu käyttöön kahden erillisen sääntelyn eli vientipalkkioita ja eläinten hyvinvointia koskevien sääntelyjen välille. Neuvosto on ottanut tämän yhteyden laillisesti käyttöön käyttäessään laajaa harkintavaltaa, joka sille on annettu yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamisessa. Kun neuvosto on näet korostanut eläinten hyvinvointia koskevaa lainsäädäntöä vientitukijärjestelmän yhteydessä, se on suojellut yhtä yleisen edun mukaisista vaatimuksista, jotka toimielinten on yhteisöjen tuomioistuimen esittämien täsmennysten mukaisesti otettava huomioon pyrkiessään maatalouspolitiikan tavoitteisiin erityisesti yhteisten markkinajärjestelyjen yhteydessä. [6]

32. Sen lisäksi, että eläinten hyvinvointia koskeva yhteisön lainsäädäntö on vastaus yleiseen näkemykseen, jonka mukaan ei saa aiheuttaa tarpeettomia kärsimyksiä eläimille, ja että sillä edistetään suoraan ja välillisesti eläintarvikkeiden laadun suojelemista, sillä pyritään vahvistamaan yhteiset suojelun vähimmäisstandardit kaikille jäsenvaltioille, jotta vältettäisiin erilainen kohtelu taloudellisten toimijoiden kesken sekä tavaroiden vapaan liikkuvuuden vääristymät.

6 – Ks. esim. asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 855, Kok. Ep. IX, s. 371, 12 kohta). Eläinten hyvinvoinnin vaatimusten korostaminen yhteisön maatalouspolitiikan laatimisessa ja täytäntöönpanossa on tunnustettu nimenomaisesti Amsterdamin sopimuksen liitteenä olevassa eläinten suojelusta ja hyvinvoinnista laaditussa pöytäkirjassa (EYVL 1997, C 340, s. 110).

33. Jos, kuten edellä on esitetty, neuvoston asetuksessa N:o 805/68, jota on muutettu asetuksella N:o 2634/97, tekemää valintaa yhteyden luomisesta vientitukijärjestelmän ja eläinten suojelemista koskevan yhteisön lainsäädännön välille on sinänsä pidettävä laillisena, sinänsä laillisena on pidettävä myös viittausta, jonka komissio on tehnyt tähän lainsäädäntöön säätäessään vientitukijärjestelmästä asetuksella N:o 615/98, kun se on käyttänyt neuvoston sille tältä osin antamaa toimivaltaa.

34. Myöskään turvautuminen niin sanottuihin ristikkäisiin viittauksiin (cross reference), joita yhteisön lainsäätäjä on käyttänyt muillakin aloilla, [7] ei ole ristiriidassa minkään erityisen säännöksen kanssa eikä minkään yhteisön oikeuden yleisen oikeusperiaatteen kanssa.

35. Katson siis, että epätietoisuus, jonka kansallinen tuomioistuin on ilmaissut edellä mainitun komission asetuksen N:o 615/98 1 artiklan pätevyydestä, on edellisissä kohdissa tutkittujen seikkojen perusteella perusteetonta.

36. Jälkimmäisen seikan eli sen konkreettisen lopputuloksen osalta, johon kyseinen viittaus johtaa, Finanzgericht Hamburg toteaa ennakkoratkaisupyyntönsä esittämistä perustellessaan aluksi, että kyseinen viittaus tarkoittaa sitä, että asetukseen ja siten kyseisistä eläimistä maksettavia vientitukia koskevasta oikeudesta annettuun lainsäädäntöön sisällytetään useita säännöksiä, jotka ”ovat erittäin epätäsmällisiä”, ja korostaa, että viime kädessä viejä sen enempää kuin vientitukiasioissa toimivaltainen viranomainenkaan eivät kykene ymmärtämään näiden säännösten konkreettista merkitystä, minkä jälkeen se huomauttaa, että ”kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet eivät lähtökohtaisesti saa eläinten suojelemista kuljetusten aikana koskevan direktiivin vähäisten tai muiden kuin moitittavien rikkomisten kysymyksessä ollessa jättää suhteellisuusperiaatteen nojalla tukea epäämättä tai evätä edes osaa siitä”. [8]

37. Näissä huomautuksissaan Finanzgericht Hamburg näyttää pitävän kysymystään, joka koskee asetuksen N:o 615/98 1 artiklassa direktiiviin 91/628 tehdyn viittauksen pätevyyttä, ja kysymystään, joka koskee niiden seurausten oikeasuhteisuutta, joita 5 artiklan 3 kohdan perusteella aiheutuu siitä, että direktiivissä säädetyt kuljetusedellytykset eivät täyty, toisiinsa liittyvinä, joten on katsottava, että se pyytää yhteisöjen tuomioistuinta täsmentämään, menettääkö tällainen viittaus yhteisön oikeuden nojalla pätevyytensä, vaikka se sinänsä olisi laillinen, siltä

7 – Ruotsin hallitus mainitsee tässä yhteydessä yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29.9.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 (EUVL L 270, s. 1).

8 – Ks. ennakkoratkaisupyyntö.

osin kuin viittaus tehdään direktiiviin, johon sisältyy erittäin epätäsmällisiä säännöksiä ja jolla ei siis näytettäisi säädettävän oikeasuhteisesta toimenpiteestä niiden osalta, joille se on osoitettu.

38. Tällainen yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyn kysymyksen määrittely on tärkeää sen ratkaisun kannalta, joka on annettava pääasiaa käsittelevän tuomioistuimen ongelmiin, koska asetuksella N:o 615/98 vahvistettua oikeutta vientitukiin koskevan erityisen ja konkreettisen sääntelyn kohde on hyvin erilainen kuin direktiivin 91/628 erityisen ja konkreettisen sääntelyn kohde, joka liittyy eläinten terveyden suojelemiseen kuljetuksen aikana: jälkimmäisessä vahvistetaan jäsenvaltioiden velvollisuus varmistaa, että kuljetusten aikana noudatetaan tiettyjä edellytyksiä, kun sen 18 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot toteuttavat ”asianmukaisia erityistoimia”, jotta kaikista luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden tekemistä direktiivin rikkomisista määrätään seuraamus, ja oletetaan, että siinä määräajassa, jossa jäsenvaltioiden on pantava se täytäntöön, ne ”täsmentävät” niitä, kun puolestaan asetuksessa N:o 615/98 ”määrätään seuraamus” siitä, että direktiiviin sisältyviä kuljetukseen liittyviä sääntöjä ei noudateta, ei kuitenkaan sellaisen tiettyjen asianmukaisten toimenpiteiden järjestelmän avulla, joka mukautettaisiin kunkin tyyppisen sääntöjen rikkomisen vakavuuteen, vaan siinä määrätään yhdestä ankarasta toimenpiteestä eli vientitukea koskevan oikeuden poistamisesta, jota on sovellettava mihin tahansa direktiivin säännöksen rikkomiseen.

39. Direktiivin mukainen järjestelmä ei sellaisenaan vaikuta suoraan toimijoihin, joiden lukuun kuljetus tehdään, vaan siinä sallitaan se, että jäsenvaltioiden täytäntöönpanolainsäädäntö vaikuttaa niihin suoraan.

40. Tämä järjestelmä vaikuttaa suoraan yksittäisiin viejiin, kun sen alkuperäisestä asiayhteydestä eli kuljetuksia koskevasta sääntelystä siirrytään asiayhteyteen, jolla on merkitystä asetukseen N:o 615/98 sisältyvän viittauksen takia. Tästä seuraa, että tätä järjestelmää samoin kuin myöskään mitään sen perusteella tehtäviä päätöksiä – kun otetaan huomioon kyseisessä viittauksessa sille annettu tehtävä – ei voida pitää laillisina, a) jos niillä ei ole siinä selvää ja yksiselitteistä perustaa ja b) jos niiden vaikutukset ovat suhteettomia.

41. Yhteisöjen tuomioistuin on erityisesti täsmentänyt, että noudatettaessa oikeusvarmuuden perustavanlaatuista periaatetta, jonka mukaan yhteisön lainsäädännön on oltava selkeä ja sen soveltamisen kaikkien niiden ennakoitavissa, joita asia koskee, seuraamus voidaan määrätä ainoastaan, jos sillä on selvä ja yksiselitteinen oikeudellinen perusta, vaikka se ei olisikaan rikosoikeudellinen seuraamus. [9] Lisäksi suhteellisuusperiaate edellyttää, että yhteisön oikeuden

9 – Ks. esim. asia 137/85, Maizena, tuomio 18.11.1987 (Kok. 1987, s. 4587, 15 kohta) ja asia C-172/89, Vandermoortele v. komissio, tuomio 12.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4677, 9 kohta).

säännöksen tavoitteet ovat toteutettavissa siinä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi,[10] eivätkä taloudellisille toimijoille mahdollisesti määrättävät rasitteet näin ollen saa olla suhteettomia yhteisön toimenpiteen tavoitteisiin nähden.

42. Täsmentämispyyntö, jonka Finanzgericht Hamburg esittää yhteisöjen tuomioistuimelle, edellyttää luonnollisesti sitä, että on selvitettävä, onko asetuksessa direktiiviin tehty viittaus näiden kahden vaatimuksen mukainen, ja tätä selvitystä tehtäessä on väistämättä etsittävä asianmukaista tasapainoa sillä tavoiteltavien yhteisön politiikan päämäärien saavuttamisen takaamisen ja niiden oikeussubjektien oikeussuojan välillä, joille se on osoitettu.

43. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että direktiivissä säädetään, että vastuu eläinten terveyden suojelemisesta kuljetuksen aikana ei ole yksinomaan viejällä tai sen edustajalla vaan myös jäsenvaltioilla, joiden on direktiivin 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla huolehdittava siitä, että ”toteutetaan kaikki toimenpiteet, jotka ovat tarpeen kuljetuksen pitkittymisen tai eläinten kärsimysten estämiseksi tai lyhentämiseksi silloin, jos lakot tai mitkä tahansa muut ennalta arvaamattomat seikat estävät” sen soveltamisen, ja saman säännöksen toisen virkkeen mukaan niiden on toteutettava erityistoimenpiteitä rajaalueiden satamissa ja tarkastusasemilla, jotta nopeutettaisiin eläinten kuljettamista direktiivissä annettujen säännösten mukaisissa olosuhteissa.

44. Kun otetaan huomioon tämä jaettu vastuu nautaeläinten terveyden suojelun varmistamisesta kuljetuksen aikana, on korostettava edellä 13 kohdassa mainittua tietoa, joka ilmenee selvästi Finanzgericht Hamburgin IV jaoston 10.1.2006 tekemästä päätöksestä.

45. Kuten edellä todettiin, Finanzgericht muotoilee kyseisessä päätöksessä yhteisöjen tuomioistuimelle esittämänsä kysymyksen siten, että sen lähtökohtana on toteamus, joka yhteisöjen tuomioistuimen on EY 234 artiklassa sille annettujen tehtävien yhteydessä välttämättä otettava huomioon: se on todennut, että ensimmäistä kuljetusvaihetta, jota olisi direktiivin mukaan pitänyt seurata 24 tunnin lepoaika, seurasi 20 tunnin lepoaika, minkä jälkeen eläinten kuljetusta jatkettiin ”toimivaltaisen eläinlääkärin määräyksestä”, mikä on johdonmukaista sen käytännön kanssa, että ”eläinten lastauksen ja edelleen kuljetuksen ajankohdasta päättää säännönmukaisesti virkaeläinlääkäri

10 – Ks. em. asia Maizena, tuomion 15 kohta ja asia C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6453, 59 kohta).

ja että kuljettaja ei voi mitenkään vaikuttaa siihen, kuinka monen tunnin mittaisen lepojakson jälkeen kuljetus jatkaa matkaa pysähdyspaikalta", joten se on selvästi todennut tämän sillä perusteella, että matkan jatkaminen ei ole vaikuttanut haitallisesti eläinten suojeluun.

46. Edellä mainittu seikka

a) vahvistaa konkreettisesti sen, mitä on jo edellä todettu siitä, että direktiivissä säädetään toiminnasta ja vastuusta eläinten terveyden suojelemiseksi paitsi viejille myös jäsenvaltioille, ja

b) osoittaa selvästi, että kun neuvoston ja komission asetuksissa asetetaan kaikki vastuu eläinten terveydestä viejälle ja säädetään automaattisesti ja melko jäykästi niitä koskeva seuraamus, joka määrätään silloin, jos ne eivät noudata aikataulua, jonka noudattaminen saattaa riippua myös jäsenvaltioiden viranomaisten käyttäytymisestä, ja asia on näin myös niissä tapauksissa, joissa kansalliset viranomaiset, joille yhteisö on antanut tätä koskevan valvontatehtävän, todistavat, että eläimet ovat hyvässä kunnossa ja voivat jatkaa matkaa tai niiden täytyy jatkaa matkaa, niillä on loukattu suhteellisuusperiaatetta, joka, sen mukaan kuin edellä 41 kohdassa mainitussa yhteisön oikeuskäytännössä on useaan kertaan täsmennetty, merkitsee sitä, että toimielimet eivät voi käyttää toimivaltaansa mennäkseen pidemmälle kuin on tarpeen niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, joita varten toimivalta on annettu. Antaessaan kyseiset asetukset neuvosto ja komissio ovat näet ylittäneet sen, mitä viejiltä voitiin välttämättä ja kohtuudella edellyttää, kun ne molemmat ovat jättäneet huomiotta sen, että yhteisön oikeudessa asetetaan tällä alalla eläinten terveyden suojelun osalta vastuu myös jäsenvaltioille.

47. Tästä seuraa, että kun Finanzgericht Hamburgin esittämiä kysymyksiä luetaan edellä esitetyssä asiayhteydessä, niihin on vastattava myöntävästi. Tämä pätee sekä asiaan C-37/06 että asiaan C-58/06.

48. Ei voida katsoa, että edellisessä kohdassa tekemäni päätelmä olisi ristiriidassa yhteisöjen tuomioistuimen sen oikeuskäytännön kanssa, jossa on pidetty suhteellisuusperiaatteen mukaisena – ja siis pätevänä – lainsäädäntöä, joka perustuu lähinnä maataloustuotteiden vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä annettuun komission asetukseen N:o 3665/87. Kun tässä lainsäädännössä säädetään oikeudesta vientitukeen ja vakuudella, tässä tapauksessa pankkitakauksilla, katettuihin ennakkoihin, jotka

vastaavat naudanlihaa kolmansiin maihin vieville toimijoille suoritettavien vientitukien määrää, sellaisessa yhteydessä, jossa edistetään ja suojellaan EY:n osallistumista naudanlihan kansainväliseen kauppaan, siinä edellytetään, myös siinä tapauksessa, että alun perin suunniteltua vientiä ei ole voitu ylivoimaisen esteen vuoksi suorittaa, että

49. Edellä 47 kohdassa tekemäni päätelmä ei ole ristiriidassa kyseisen oikeuskäytännön kanssa, koska vaikka tämä oikeuskäytäntö koskee sitä, että oikeus vientitukeen poistetaan, ja vaikka siinä otetaan kantaa sen asetuksen suhteellisuusperiaatteen mukaisuuteen, jossa säädetään tästä oikeudesta, se koskee tapauksia, joissa tämä oikeus tulee kyseeseen huomattavan erilaisissa tarkoituksissa kuin ne, joiden yhteydessä sen poistaminen tulee kysymykseen nyt käsiteltävissä asioissa.

a) viejän oikeus vientitukeen evätään, ja sille syntyy siis velvollisuus palauttaa saatu ennakko, mikä tarkoittaa mahdollisesti asetetun vakuuden julistamista menetetyksi, jos eläimiä, joiden osalta vientimenettely on aloitettu, ei saateta sen maan markkinoille, jonka osalta vientimenettely on aloitettu,

50. Sillä, että asetuksella N:o 805/68 on otettu käyttöön vientitukijärjestelmä, on pyritty ja edelleenkin pyritään avaamaan ja pitämään kolmansien maiden markkinat avoinna nautaeläinten viennille turvaamalla EY:n osallistuminen näiden eläinten kansainväliseen kauppaan, jotta kevennettäisiin sisämarkkinoita niillä olevista ylijäämistä ja samaan aikaan ylläpidettäisiin maataloudessa toimivien toimijoiden tulojen asianmukainen taso. [12]

b) niissä tapauksissa, joissa viejä on kuitenkin onnistunut viemään eläimet johonkin muuhun kolmanteen maahan kuin siihen, jonka osalta vientimenettely aloitettiin ja vientituen ennakko myönnettiin, ja yhteisö on vahvistanut tähän toiseen maahan suuntautuvan viennin osalta pienemmät vientituet, viejän on palautettava se ennakon osa, joka on ylimääräinen sille todellisuudessa toteutuneen viennin perusteella kuuluvaan määrään nähden. [11]

51. Viejille annetaan oikeus vientitukeen siltä osin kuin ne voivat osoittaa saattaneensa kyseiset eläimet kolmannen maan markkinoille ja samaan aikaan poistaneensa ne yhteisön markkinoilta. Vientitukien antaminen niille on vastike siitä, että ne ovat tällä konkreettisella suorituksella edistäneet yhteisön politiikan tavoitteiden saavuttamista. Se, että oikeudet vientitukeen

11 – Ks. vastaavasti esim. asia C-299/94, Anglo-Irish Beef Processors International ym., tuomio 28.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1925, 29 kohta) ja asia C-263/97, First City Trading Ltd ym., tuomio 29.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5537, 36 kohta).

12 – Ks. esim. em. asia First City Trading Ltd ym., tuomion 26 kohta.

”poistetaan” silloin, jos eläimiä ei saateta kolmansien maiden markkinoille, ei todellisuudessa merkitse sitä, että poistettaisiin olemassa olevia tai vahvistettavina olevia oikeuksia, vaan ainoastaan sitä, että ei anneta uusia oikeuksia, jotka olisivat syntyneet vain, jos eläimet olisi saatettu markkinoille. Ellei eläimiä saateta kolmannen maan markkinoille, se, että viejälle annettaisiin oikeudet vientitukeen ja sen sallittaisiin pitää ennakko, joka sille myönnettiin siinä tarkoituksessa, että vientituki myönnettäisiin sille, merkitsisi yhteisön varojen perusteetonta siirtämistä. Vastaavasti olisi perusteetonta, jos viejä saisi pitää ennakkosuorituksen, joka perustui kolmanteen maahan suuntautuvaan vientiin, ja sille todellisuudessa kuuluvan suorituksen välisen erotuksen, kun se ei ylivoimaisen esteen vuoksi ole kyennyt viemään eläimiä maahan, jonka osalta vientimenettely aloitettiin, vaan on vienyt eläimet johonkin muuhun kolmanteen maahan, jonka osalta yhteisö on vahvistanut alemmat vientituet.

52. Näistä syistä yhteisöjen tuomioistuin on katsonut edellä 48 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä, että asetus N:o 3665/87 ei ole suhteellisuusperiaatteen vastaisena pätemätön, kun siinä säädetään ”ennakolta maksetun vientituen ja tosiasiallisen tuen välistä erotusta vastaavan vakuuden osuuden” pidättämisestä. [13]

53. Syy, jonka vuoksi viittauksella, joka asetuksen N:o 615/98 1 artiklassa on tehty direktiiviin 91/628, evätään oikeus vientitukeen, on täysin erilainen. Kuten eläinten suojelemisesta kuljetuksen aikana annetun neuvoston direktiivin 91/628 18 artiklasta ilmenee ja kuten edellä on todettu, tällä direktiivillä velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan ”asianmukaisia erityistoimia”, jotta ”kaikista luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden tekemistä direktiivin rikkomisista määrätään seuraamus”. Asetuksen N:o 615/98 5 artiklan 3 kohdan säännös siitä, että viejälle ei suoriteta vientitukea, jos direktiiviä ei ole ”noudatettu”, ei viittaa samalla tavalla kuin asetuksen N:o 3665/87 33 artiklan 5 kohdassa siihen, että ei annettaisi vastiketta, jonka osalta ”vientituesta” on säädetty, vaan sillä otetaan käyttöön viejään kohdistettava toimenpide, joka liittyy niiden seuraamusten ketjuun, joiden osalta kyseisen direktiivin 18 artiklassa oli säädetty, että jäsenvaltioiden olisi pitänyt ne hyväksyä, ja jotka yhteisö on ottanut käyttöön saatuaan kokemusta tästä alasta ja vahvistaakseen näkemyksen, jonka

13 – Tällä ei kiistetä sen näkemyksen oikeellisuutta, jonka mukaan toimijat, jotka saatuaan vientitukien ennakoita nautaeläinten viennistä kolmansiin maihin eivät saata näitä eläimiä kolmannen maan markkinoille, eivät ole velvollisia palauttamaan ennakoita, jos eläimet on menetetty matkan aikana ylivoimaisen esteen vuoksi. Tämä vapautus palautuksesta johtuu yksinomaan siitä, että siinä poikkeuksellisesti tunnustetaan ponnistus, jonka viejä on joka tapauksessa tehnyt edistääkseen yhteisön politiikan toteutumista, ja se on mahdollista vain lainsäätäjän nimenomaisen säännöksen perusteella.

mukaan yhteisön pitäisi huolehtia tehokkaammin eläinten suojelemisesta.

54. Kun komissio on asetuksessa N:o 3665/87 tehnyt oikeuden syntymisen mahdottomaksi sillä, että oikeus vientitukeen on evätty siinä tapauksessa, että eläimiä ei ole saatettu kolmannen maan markkinoille, komissio on puolestaan estänyt oikeuden syntymisen antamalla asetuksen N:o 615/98 ja vaikuttanut oikeudelliseen asemaan, jossa väistämättä pitää konkretisoitua vientitukea koskeva oikeus niissä täysin mahdollisissa tapauksissa, joissa viejät onnistuvat saattamaan määränpäänä olevan kolmannen maan tai jonkin muun kolmannen maan markkinoille eläimet, joita koskeva vientimenettely on aloitettu, vaikka lievin viivästyksinkin, jotka eivät johdu yksinomaan niistä.

55. Siltä osin kuin asetuksessa N:o 615/98 säädetään seuraamuksesta, jolla on tarkoitus vaikuttaa yhteisön oikeusjärjestyksen oikeussubjektien oikeuksiin, vaikka seuraamus onkin täysin hallinnollinen, sen laillisuus riippuu väistämättä siitä, ovatko sen vaikutukset oikeassa suhteessa tavoitteisiin. Kuten edellä on todettu, tämän asetuksen vaikutukset eivät ole sellaisia.

IV Ratkaisuehdotus

56. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi Finanzgericht Hamburgin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavan yhteisen vastauksen:

Vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista erityisistä yksityiskohtaisista säännöistä elävien nautaeläinten hyvinvoinnin osalta kuljetuksen aikana 18.3.1998

annetun komission asetuksen (EY) N:o 615/98 1 artiklaa on pidettävä pätemättömänä, koska se on suhteellisuusperiaatteen vastainen siltä osin kuin siinä viittaamalla eläinten suojelemisesta kuljetuksen aikana annettuun neuvoston direktiiviin 91/628 sen sijaan, että siinä säädettäisiin asianmukaisista erityisseuraamuksista, kuten kyseisessä direktiivissä edellytetään jäsenvaltioilta, asetetaan eläinten suojelemiseksi kaikki vastuu viejälle ja säädetään automaattisesti ja jäykästi vientitukea koskevan oikeuden menettämisestä, jolloin tämä seuraamus perustuu siihen, että ei ole noudatettu aikataulua, jonka noudattamatta jättäminen voi riippua myös kansallisten viranomaisten käyttäytymisestä, ja seuraamuksesta säädetään myös niiden tapausten osalta, joissa kansalliset viranomaiset ovat katsoneet eläinten olevan hyvässä kunnossa ja määränneet kuljettajan jatkamaan matkaa välittämättä tämän aikataulun noudattamisesta.