P. MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2007. szeptember 13. [1]

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmeiben a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ a Bíróságtól, a) hogy a szarvasmarhák exportjára vonatkozó visszatérítés nyújtása szempontjából – a későbbi konkrét eredménytől függetlenül - érvényesnek tekinthető-e a 615/98/EK rendeletnek [2] a 91/628/EGK irányelvre [3] történő hivatkozása, amely meghatározza azokat a követelményeket, amelyeket a tagállamoknak a szóban forgó állatok védelme érdekében teljesíteniük kell, illetve b) hogy a fent említett hivatkozást – a későbbi konkrét eredményre figyelemmel – érvényesnek kell-e tekinteni. A nemzeti bíróság továbbá azt kérdezi, hogy az arányosság elvével összhangban van-e a szóban forgó rendelet 5. cikkének (3) bekezdése, amely szerint nem nyújtható export-visszatérítés azon állatok után, amelyekkel kapcsolatban az illetékes hatóság az említett rendelet 1. cikkének betartására vonatkozóan rendelkezésére álló információk alapján megállapítja, hogy nem tartották be a 91/628 irányelvet.

I – Jogi háttér

2. A 2634/97/EK rendelettel [4] módosított, a marha- és borjúhús piacának közös szervezéséről szóló, 1968. június 27-i 805/68/EGK tanácsi rendelet [5] 13. cikke (9) bekezdésének második albekezdése az élő állatok exportjára vonatkozó visszatérítés kifizetését az állatok kíméletére vonatkozó közösségi jogszabályok betartásától és különösen az állatok szállítás közbeni védelmére vonatkozó rendelkezésektől teszi függővé.

3. A 805/68 rendelet alkalmazásának részletes szabályait a 615/98 rendelet tartalmazza.

1 – Eredeti nyelv: olasz.

2 – Az élő szarvasmarhafélék szállítás közbeni kíméletével kapcsolatos export-visszatérítési előírások alkalmazására vonatkozó különleges részletes szabályok megállapításáról szóló 1998. március 18-i bizottsági rendelet (HL L 82., 19. o.).

3 – Az 1995. június 29-i 95/29/EK tanácsi irányelvvel (HL L 148., 52. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 17. kötet, 466. o.) módosított, az állatok szállítás közbeni védelméről, valamint a 91/425/EGK és a 91/496/EGK irányelv módosításáról szóló, 1991. november 19-i 91/628/EGK tanácsi irányelv (HL L 340., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 12. kötet, 133. o.).

4 – A Tanács 1997. december 18-i rendelete (HL L 356., 13. o.).

5 – HL L 148., 24. o.

4. Ez utóbbi rendelet 1. cikke előírja, hogy az élő szarvasmarhafélék exportjára vonatkozó visszatérítés akkor fizethető ki, ha az állatok szállítása során a harmadik országbeli rendeltetési helyükön történő első kirakodásukig a 91/628 irányelv rendelkezéseit betartották.

5. A 615/98 rendelet 2. cikke szerint az állatok ellenőrzésére a Közösség elhagyásakor kerül sor. Hatósági állatorvosnak kell megvizsgálnia és igazolnia, a) hogy az állatok – a 91/628 irányelv rendelkezéseinek megfelelően – alkalmasak a tervezett utazásra, b) hogy a szállítóeszköz, amelyen az élő állatok elhagyják a Közösség vámterületét, megfelel ezen irányelv rendelkezéseinek, és c) hogy az említett irányelv előírásai szerint megfelelő intézkedéseket hoztak az állatok utazás során történő ellátásának biztosítása érdekében.

6. A 615/98 rendelet 5. cikkének (3) bekezdése előírja:

„Az export-visszatérítést nem fizetik ki azon állatok után, amelyek a szállítás során elpusztultak, vagy amelyek vonatkozásában az illetékes hatóság a (2) bekezdésében említett iratokra, a 4. cikkben említett ellenőrzésekről készített jelentésekre és/vagy az 1. cikk rendelkezéseinek betartásával kapcsolatban rendelkezésére álló minden egyéb információ figyelembevételével úgy ítéli meg, hogy nem feleltek meg az állatok szállítás közbeni védelméről szóló irányelvnek.”

7. A 91/628 irányelv állapítja meg azokat a követelményeket, amelyeket a tagállamoknak a szállítás során az állatok védelme érdekében teljesíteniük kell. Közelebbről, az említett irányelv mellékletének VII. fejezete meghatározza az élő állatok szállítása során betartandó etetési és itatási időközöket, valamint utazási és pihenőidőket. A szarvasmarhafélék szállítása esetén az említett fejezet 48. pontja (4) bekezdésének d) pontja és (5) bekezdése olyan szabályt állít fel (ún. huszonkilenc órás szabály), amely szerint az állatokat 14 órás szállítás után legalább egy órán keresztül pihentetni kell, amely idő alatt gondoskodni kell a megitatásukról, és adott esetben a megetetésükről is, ezt követően további 14 órán át lehet még szállítani az állatokat, majd újra ki kell rakodni, meg kell itatni és etetni, és legalább 24 órán keresztül pihentetni kell őket.

8. Végül az irányelv melléklete VII. fejezete fent hivatkozott 48. pontjának (8) bekezdése előírja, hogy az ugyanezen 48. pont (3) és (4) bekezdésében, valamint (7) bekezdésének b) pontjában szabályozott utazási idő az állatok érdekében 2 órával meghosszabbítható, különösen a rendeltetési hely közelségére való tekintettel.

II – A tényállás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

9. A kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróság elé terjesztett kérdések hátterében két különböző, az élő szarvasmarhafélék exportjára vonatkozó visszatérítési előírásokkal kapcsolatos eljárás áll. A két ügyben megtagadták a felperes társaságoktól az export-visszatérítéshez való jogot az állatok szállítás közbeni védelmére vonatkozó közösségi jogszabályok be nem tartása miatt.

10. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmek alapjául szolgáló két ügy közül az elsőben a Viamex Agrar Handels GmbH (a továbbiakban: Viamex) 35 élő szarvasmarha Libanonba történő exportját jelentette be a Hauptzollamt Kielhez.

11. A kieli hatóságoknak eredetileg bejelentett útvonalterv szerint a szóban forgó, összesen huszonnyolc órás utazásra Neumünster és Rasa között került sor. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kiderül, hogy a szóban forgó szállítmány 13 óra 30 perckor hagyta el a kiindulási helyet, és csak másnap 16 órakor érkezett meg Proseccóba úgy, hogy a szállítás első szakasza 9 és fél óráig tartott, amelyet az állatok gondozására fordított kétórás szünet, illetve a szállítás második szakasza követett, amely 15 órán át tartott, és amely során az utazás az eredetileg tervezetthez képest, többek között két megállás következtében, meghosszabbodott: az egyikre baleseti jegyzőkönyv felvétele, a másikra a szállítmány ellenőrzése miatt került sor. Proseccóban – az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben nyújtott pontosítások alapján – 20 órás megállás után, – amely alatt az állatokat kirakodták, megetették és megitatták - a szállítás az illetékes határállatorvos utasítására folytatódott, és a szállítmány végül négy és fél óra múlva érkezett meg Rasába.

12. A Hauptzollamt Hamburg-Jonas (a továbbiakban: Hauptzollamt) 2001. február 1-jei határozatával – a 615/98 rendelet 5. cikkének (3) bekezdésére hivatkozva – elutasította a Viamex által előterjesztett export-visszatérítési kérelmet, mivel álláspontja szerint ez utóbbi a szóban forgó szállítást az állatok védelmére vonatkozó közösségi jogszabályok megszegésével teljesítette. A Hauptzollamt különösen azt állapította meg, hogy a Viamex által bemutatott útvonaltervből az derül ki, hogy a társaság nem tartotta be a 91/628 irányelv melléklete VII. fejezete 48. pontja (4) bekezdésének d) pontjában a szállításra vonatkozóan előírt maximális időtartamot, mivel az utazás második szakasza több mint 14 órán át tartott. Ezen túlmenően azt is megállapította, hogy a 29 órás utazási idő túllépésével nem tartották be az említett fejezet 48. pontjának (5) bekezdése szerinti legalább 24 órás pihenőidőt, ugyanis Proseccóban csak 20 órás pihenőt tartottak.

13. Ezt követően a Hauptzollamt elutasította a Viamex által az export-visszatérítést elutasító határozat ellen benyújtott fellebbezést, mivel úgy ítélte meg, hogy nem releváns az a körülmény, amelyre a Viamex a 24 órás pihenőidő be nem tartásának igazolására hivatkozott, amely ez utóbbi szerint kizárólag annak az olasz határ-állatorvosnak az eljárása miatt következett be, aki - miután megállapította, hogy az állatok szállításra alkalmas állapotban vannak – a csak 20 órás pihenő után a kamionsofőrt az utazás folytatására utasította. A Hauptzollamt először is megállapította, hogy a Viamex által benyújtott dokumentumokból nem következik, hogy az utazás folytatására vonatkozó utasításokat a határállatorvos adta, és hogy mindenesetre a szállító feladata a tájékozódás, és az irányelvben előírt kötelező pihenőidők megfelelő alkalmazása.

14. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben az alapügyben eljáró bíróság feloldotta a közigazgatási eljárásban felmerült nézetkülönbségeket, amikor rámutatott, hogy a szóban forgó szállítással megbízott sofőr meghallgatásából az derült ki, hogy az utazás az illetékes állatorvos utasítására folytatódott, és hogy a sofőr semmilyen módon sem tudta befolyásolni ezt a döntést; a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint ez utóbbi körülményt támasztják alá azokban az eljárásokban született megállapítások is, amelyek hasonló, a szóban forgó irányelvben szabályozott pihenőidő betartásával kapcsolatos kérdéseket érintettek.

15. A jelen előzetes döntéshozatali kérelmek alapjául szolgáló második ügyben a Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) 32 élő szarvasmarha Egyiptomba történő exportálásának szándékát jelentette be a Hauptzollamt Bamberghez – Zollamt Coburghoz –, amelyre vonatkozóan előzetesen export-visszatérítés iránti kérelmet terjesztett elő, amelyet a Hauptzollamt jóvá is hagyott.

16. A szállítást követően, a ZVK által bemutatott útvonalterv vizsgálata alapján az illetékes Hauptzollamt helyesbítő intézkedést fogadott el, amellyel a 615/98 rendelet 5. cikkének (3) bekezdésének megfelelően a ZVK számára előzetesen jóváhagyott export-visszatérítés növelt összegének visszafizetését rendelte el, mivel a szóban forgó szállítás folyamán az állatok kíméletére vonatkozó közösségi jogszabályokat nem tartották be.

17. Bár az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem igazán egyértelmű a szóban forgó szállítás lebonyolítási módja tekintetében, az azonban abból kiderül, hogy a) az illetékes Hauptzollamt szerint a ZVK nem tartotta be a szóban forgó szállítás folyamán a 91/628 irányelv melléklete VII. fejezete 48. pontja (4) bekezdésének d) pontjában előírt időbeli korlátokat, és hogy b) a vizsgált szállítási időtartam magában foglalt egy majd hétórás várakozást is a Közösség vámterületének határán, amelyre a határ-állatorvosi ellenőrzés miatt került sor.

18. Mivel a Viamex és a ZVK által az export-visszatérítést megtagadó határozat, illetve az előzetesen megítélt visszatérítés visszafizetését elrendelő helyesbítő intézkedés ellen előterjesztett kifogásokat elutasították, az említett társaságok megsemmisítés iránti kereseteket nyújtottak be a Finanzgericht Hamburghoz, amely – mivel kétségei voltak a 615/98 rendelet 1. cikkének érvényességével, illetve azzal kapcsolatban, hogy ugyanezen rendelet 5. cikkének (3) bekezdése összeegyeztethető-e az arányosság elvével – az előtte folyamatban levő eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Érvénytelen-e a 615/98/EK rendelet 1. cikke, amely az export-visszatérítés nyújtását az állatok szállítás közbeni védelméről szóló 91/628/EGK irányelv betartásától teszi függővé?

2) A fenti kérdésre adott igenlő válasz esetén: összeegyeztethető-e az arányosság elvével a 615/98 rendelet 5. cikke (3) bekezdésének azon rendelkezése, amely szerint nem nyújtható export-visszatérítés azon állatok után, amelyekkel kapcsolatban az illetékes hatóság a 615/98 rendelet 1. cikkének betartására vonatkozó egyéb információ alapján megállapítja, hogy nem tartották be az állatok szállítás közbeni védelméről szóló 91/628 irányelvet?”

19. Írásbeli észrevételt – a Bíróság alapokmányának 23. cikke értelmében – a Viamex, a ZVK, a Hauptzollamt, a svéd kormány, valamint az Európai Közösségek Bizottsága terjesztett a Bíróság elé. A tárgyaláson a Viamex, a ZVK, a német kormány és a Bizottság képviselője vett részt.

A – *A felek érvei*

20. A ZVK úgy ítéli meg, hogy a 615/98 rendelet 1. cikkében található hivatkozás érvénytelen annyiban, amennyiben az export-visszatérítés nyújtását egy egészen más tárgykörrel, az állatok védelmével kapcsolatos rendelkezések betartásától teszi függővé. Az állatok kíméletét ugyanis alkalmasabb eszközökkel – például sajátos szankciórendszerrel – kellene biztosítani. Ezen túlmenően a szóban forgó hivatkozás sérti a jogbiztonság elvét, mivel az átfogó módon és megkülönböztetés nélkül vonatkozik az egész irányelvre, ideértve azokat a rendelkezéseket is, amelyek csak közvetett hatással vannak az állatok kíméletére. Másodlagosan a ZVK azt állítja, hogy a szóban forgó rendelet

5. cikkének (3) bekezdése azzal, hogy az irányelv bármilyen megsértése esetére az export-visszatérítéshez való jog elvesztését írja elő, függetlenül az állatok kíméletére gyakorolt tényleges hatástól, nyilvánvalóan nincs arányban a jogalkotó által elérni kívánt céllal, amely éppen az állatok hatékony védelmének biztosítására, és nem pedig olyan magatartások szankcionálására terjed ki, amelyek e célt nem is veszélyeztetik. Végül a szóban forgó rendelkezés nyilvánvaló aránytalanságát támasztja alá az a tény is, hogy nincs lehetőség a visszafizetési kötelezettség alóli mentesülésre *vis maior* esetén, amikor is a visszatérítéshez való jog fenntartása kiküszöbölhetné a „kirívó igazságtalanságokat".

21. A Bizottság, a Hauptzollamt és a svéd kormány úgy véli, hogy a szóban forgó rendelet 1. cikke érvényes, és ugyanezen rendelet 5. cikkének (3) bekezdése megfelel az arányosság elvének.

22. Az érvényesség kérdésével kapcsolatban az említett felek rámutatnak, hogy a két egymástól elkülöníthető terület – az export-visszatérítési rendszer és az állatok védelmére vonatkozó szabályozás – közötti kapcsolatot a Tanács már korán megteremtette a 805/68 rendelet keretében, amelynek az alkalmazására vonatkozó részletes szabályokat a Bizottság határozta meg a – jelen ügy tárgyát képező – 615/98 rendeletben. Bárhogy legyen is, az állatok védelme olyan közérdek által meghatározott követelmény, amelyre a Közösség a közös agrárpolitika területén nagy hangsúlyt fektet, és amelynek az export-visszatérítési rendszerek képezik az egyik alapvető eszközét.

23. Másfelől a szóban forgó rendelet 5. cikkének (3) bekezdése, amely alapján a 91/628 irányelv bármely rendelkezésének be nem tartása esetén – függetlenül a jogsértés súlyától – az export-visszatérítés megtagadásra kerül sor, megfelel az arányosság elvének, mivel az állatok védelmével kapcsolatos célkitűzések megvalósítása tekintetében nincs olyan intézkedés, amely az exportőrt kevésbé érintené. A Bizottság e tekintetben kiemeli, hogy az irányelvben meghatározott szabályok az állatok védelmére vonatkozó minimumkövetelményeket jelentik, amelyeknek még kis mértékű megsértése is veszélyezteti azok egészségi állapotát, ily módon a közösségi jogalkotó – a szóban forgó irányelv betartásának előírásával – a visszatérítésben való részesülés objektív feltételeit kívánta meghatározni annak elkerülése érdekében, hogy a Közösség a közösségi közérdek által meghatározott követelmények megsértésével megvalósított exportot finanszírozzon.

24. A Viamex írásbeli észrevételeiben a jelen ügyben alkalmazandó 91/628 irányelv releváns rendelkezéseinek értelmezését javasolta különösen arra hivatkozva, hogy az utazási idő jelen esetben kivételesen 2 órával meghosszabbítható a rendeltetési

hely közelségére való tekintettel, amely a Közösség vámterületéről történő kilépés helyének tekinthető. Másfelől a szállítási és pihenőidő be nem tartása *vis maior* esetén megengedhető, például olyan, a jelen ügyben előforduló esetekben, amikor baleset következtében a tervezettnél tovább tartott a szállítás, vagy amikor a 24 órás pihenőidőt a szállítónak adott határ-állatorvosi utasítások miatt nem tartották be.

III – Jogi elemzés

25. A szóban forgó kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 615/98 rendelet 1. cikke érvényesnek tekinthető-e annyiban, amennyiben az élő állatok exportjára vonatkozó visszatérítés kifizetését a 91/628 irányelv betartásától teszi függővé.

26. Közelebbről, a kérdést előterjesztő bíróság – tekintettel az alábbiakban vizsgált különböző érvekre – a 615/98 rendelet 1. cikkének érvényességével kapcsolatban fejezi ki kétségeit.

27. Először is, a Finanzgericht Hamburg azt kívánja megtudni, hogy – figyelemmel a szóban forgó rendelkezések eltérő céljaira – a 615/98 rendelet 1. cikkében az állatok védelméről szóló 91/628 irányelvre történő hivatkozás jogszerű-e. Álláspontja szerint a fent említett rendelkezés azzal, hogy az export-visszatérítés kifizetését a 91/628 irányelv betartására vonatkozó bizonyítéktól teszi függővé, olyan feltételt támaszt a visszatérítések kifizetése elé, amely nem áll sem közvetlen, sem közvetett kapcsolatban e finanszírozási rendszer sajátos céljaival, továbbá olyan magatartásokat szankcionál, amelyek nem sértik a Közösség pénzügyi érdekeit. A szóban forgó bíróság arra is választ vár, hogy a vitatott hivatkozás érvényesnek tekinthető-e annyiban, amennyiben az irányelv valamely rendelkezésében meghatározott szállítási feltételek nemteljesítése miatt az export visszatérítéshez való jog elvesztésével (vagy az előzetesen jóváhagyott visszatérítés visszafizetésére való kötelezéssel) szankcionálja az exportőrt, függetlenül attól, hogy az említett feltételek nemteljesítése betudható-e ez utóbbinak, illetve hogy a jogsértés milyen súlyú.

28. Az első pontot illetően emlékeztetni kell arra, hogy a szóban forgó 615/98 rendeletet, amely a marha- és borjúhúsra vonatkozó export-visszatérítési rendszer alkalmazásának részletes szabályait tartalmazza, a Bizottság az 1997. december 18-i 2634/97 tanácsi rendelettel módosított, a marha- és borjúhús piacának közös szervezéséről szóló 805/68 tanácsi alaprendelet alapján fogadta el.

29. Pontosabban a 615/98 rendelet 1. cikke a 805/68 alaprendelet 13. cikkének (9) bekezdésében kifejezetten előírt szabályok végrehajtási intézkedésének minősül. Az említett, 2634/97 rendelettel módosított (9) bekezdés a marha- és borjúhús exportjára vonatkozó visszatérítés kifizetését az állatok kíméletére és különösen az állatok szállítás közbeni védelmére vonatkozó közösségi jogszabályok betartásától teszi függővé, amelyek között a 2634/97 rendelet első preambulumbekezdésében kifejezetten említést nyer a 91/628 irányelv.

30. Ebből következik, hogy az a kérdést előterjesztő bíróságban is kételyeket ébresztő megoldás, amely az állatok kíméletére vonatkozó közösségi jogszabályokat az exportvisszatérítési rendszer keretébe illesztette be úgy, hogy az említett jogszabályok be nem tartása a visszatérítéshez való jog elvesztésével jár, a Tanács által a marha- és borjúhús piacának közös szervezéséről szóló alaprendeletben korábban választott megoldás, amely rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályokat a Bizottság a 615/98 rendeletben határozta meg.

31. Annak ellenére, hogy a kérdést előterjesztő bíróság észrevételei nem érintik az alaprendelet 13. cikkének (9) bekezdését, hanem csak kizárólag a 615/98 rendelet 1. cikkére vonatkoznak, amely az alkalmazásra vonatkozó részletes szabályokat tartalmazza, emlékeztetni kell arra, hogy az export-visszatérítésre és az állatok kíméletére vonatkozó, egymástól különböző előírások közötti kapcsolat az alaprendelettel jött létre. A Tanács jogszerűen teremtette meg e kapcsolatot a közös agrárpolitika megvalósítása terén fennálló széles mérlegelési jogkörének gyakorlása révén. Ugyanis a Tanács azzal, hogy az állatok kíméletére vonatkozó közösségi szabályokat beemelte az exportvisszatérítés rendszerébe, eleget tett az egyik olyan közérdek által meghatározott követelménynek, amelyet – a Bíróság megállapításai értelmében – az intézményeknek az agrárpolitikai célkitűzések megvalósítása során – így különösen a közös piacszervezések keretében – figyelembe kell venniük. [6]

32. Másfelől az állatok kíméletére vonatkozó közösségi jogszabályok, azon túl, hogy megfelelnek annak a közös elvárásnak, hogy az állatoknak ne okozzanak szükségtelen szenvedést, illetve hogy közvetlenül és közvetetten is hozzájárulnak az élelmiszerek minőségének megőrzéséhez, a gazdasági szereplőkkel szembeni egyenlőtlen bánásmód és az áruk szabad mozgását érintő torzulások kialakulásának megakadályozása céljából meghatározzák a védelem valamennyi tagállam által teljesítendő közös minimumfeltételeit is.

6 – Lásd például a 68/86. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1988. február 23-án hozott ítélet (EBHT 1988., 855. o.) 12. pontját. A közös agrárpolitika meghatározása és végrehajtása során az állatok kíméletével kapcsolatos követelmények jelentőségét az Amszterdami Szerződéshez csatolt, az állatok védelméről és kíméletéről szóló jegyzőkönyvben (HL C 340., 110. o.) kifejezetten elismerték.

33. Amennyiben – mint ahogy azt már megfogalmaztam – önmagában jogszerűnek kell tekinteni a Tanács által a 2634/97 rendelettel módosított 805/68 rendeletben választott azon megoldást, amely összekapcsolja az export-visszatérítési rendszert és az állatok védelmére vonatkozó közösségi szabályozást, akkor ugyancsak önmagában jogszerűnek kell tekinteni a Bizottságnak az ugyanezen jogszabályra való hivatkozását, amikor ez utóbbi a Tanács által ráruházott hatáskörében eljárva, a 615/98 rendelettel meghatározta a visszatérítési szabályokat.

34. Egyébiránt a közösségi jogalkotó által más területeken is alkalmazott ún. kereszthivatkozás („cross reference") igénybevétele [7] a közösségi jog egyetlen különös rendelkezését vagy általános elvét sem sérti.

35. Úgy vélem tehát, hogy az előző pontokban vizsgált megfontolásokra tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság által a fent hivatkozott 615/98 rendelet 1. cikkének érvényességével kapcsolatban megfogalmazott kételyek megalapozatlanok.

36. A második ponttal, vagyis a szóban forgó hivatkozás konkrét eredményével kapcsolatban a Finanzgericht Hamburg az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásában először is azt állítja, hogy az említett hivatkozás egy sor „sajnálatosan pontatlan" rendelkezést emelt be a rendeletbe, és ezzel a szóban forgó állatok után járó export-visszatérítés jogi szabályozásába, továbbá azt, hogy az említett rendelkezések konkrét alkalmazása végső soron nem érthető sem az exportőr, sem a visszatérítési ügyekben illetékes hatóság számára, majd azt is előadja, hogy „a nemzeti hatóságok és bíróságok az arányosság elve alapján *in limine* nem tekinthetnek el – még részben sem – a visszatérítés megtagadásától az állatok szállítás közbeni védelméről szóló irányelv enyhe vagy kimenthető megsértése esetén" [8].

37. Ezekkel a megállapításokkal a Finanzgericht Hamburg azt mutatja, hogy a 615/98 rendelet 1. cikkében a 91/628 irányelvre történő hivatkozás érvényességére vonatkozó kérdését és az irányelv által meghatározott szállítási feltételek be nem tartása miatt az 5. cikk (3) bekezdésében előírt következmények arányosságára vonatkozó kérdését szorosan összetartozónak véli, mivel a Bíróságtól arra vár választ, hogy a közösségi jog értelmében az említett hivatkozás – noha önmagában jogszerű – érvénytelenné válik-e azzal, hogy olyan irányelvre

7 – A svéd kormány e tekintetben a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról, továbbá a 2019/93/EGK, 1452/2001/EK, 1453/2001/EK, 1454/2001/EK, 1868/94/EK, 1251/1999/EK, 1254/1999/EK, 1673/2000/EK, 2358/71/EGK és a 2529/2001/EK rendelet módosításáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendeletre (HL L 270., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 40. kötet, 269. o.) hivatkozik.

8 – Lásd az előzetes döntéshozatalra utaló végzést.

vonatkozik, amely sajnálatosan pontatlan rendelkezéseket tartalmaz, és ezért úgy tűnik, hogy a címzettek számára aránytalan intézkedést ír elő.

38. Ennek következtében a Bíróságnak feltett kérdés pontosítása az alapeljárásban felmerült kérdések megválaszolása szempontjából nagyon fontos, mivel a 615/98 rendelettel bevezetett visszatérítéshez való jog különleges és konkrét előírásainak más céljai vannak, mint a 91/628 irányelv különleges és konkrét előírásainak az állatok egészségének szállítás közbeni védelmére vonatkozóan: az említett irányelv ugyanis megalapozza a tagállamoknak bizonyos feltételek szállítás közbeni betartatására irányuló kötelezettségét azzal, hogy a 18. cikkben előírja, hogy a tagállamok megteszik „a megfelelő különleges intézkedéseket" ezen irányelv természetes vagy jogi személyek általi megsértésének szankcionálására, valamint abból a feltételezésből kiindulva, hogy az irányelv végrehajtására rendelkezésre álló határidőn belül a tagállamok „részletezik" ezeket az intézkedéseket; a 615/98 rendelet ezzel szemben az irányelv szállításra vonatkozó szabályainak be nem tartását „szankcionálja", de nem a jogsértések súlyához igazodó megfelelő különleges intézkedésekkel, hanem egyetlen szigorú intézkedéssel, a visszatérítéshez való jog kizárásával, amely az irányelv rendelkezéseinek bármilyen megsértése esetén alkalmazandó.

39. Az irányelvben lefektetett szabályok önmagukban közvetlenül nem érintik azokat a gazdasági szereplőket, akik részére történik a szállítás, ilyen közvetlen hatással csak a tagállamok végrehajtási szabályai rendelkeznek.

40. Azzal, hogy a szállítás szabályozása eredeti összefüggésrendszeréből átkerült a 615/98 rendeletben történő hivatkozás révén létrejött összefüggésrendszerbe, az említett szabályok már valamennyi exportőrt közvetlenül érintenek. Ebből az következik, hogy a szóban forgó szabályok és az ezek alapján hozott határozatok – az említett hivatkozásból eredő funkciójukra is figyelemmel – nem tekinthetők jogszerűnek, a) amennyiben nincs világos és egyértelmű jogi alapjuk, valamint b) a hatásuk aránytalannak bizonyul.

41. A Bíróság különösen azt emelte ki, hogy a jogbiztonság alapvető elvével összhangban, mely szerint a közösségi jogszabálynak egyértelműnek, alkalmazását illetően pedig kiszámíthatónak kell lennie, még a nem büntetőjogi szankciót is csak akkor lehet kiszabni, ha az világos és egyértelmű jogi alapon nyugszik.[9] Az arányosság elve ezenfelül megköveteli, hogy a közösségi intézmények

9 – Lásd például a 137/85. sz. Maizena-ügyben 1987. november 18-án hozott ítélet (EBHT 1987., 4587. o.) 15. pontját és a C-172/89. sz., Vandemoortele kontra Bizottság ügyben 1990. december 12-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-4677. o.) 9. pontját.

által végrehajtott intézkedések alkalmasak legyenek a kitűzött cél megvalósítására, valamint ne lépjék túl az annak eléréséhez szükséges mértéket, [10] és hogy következésképpen a gazdasági szereplők számára előírt korlátozások arányosak legyenek a közösségi fellépés által elérni kívánt céllal.

42. A pontosítás iránti kérelem, amelyet a Finanzgericht Hamburg terjesztett a Bíróság elé, nyilvánvalóan magában foglalja a rendeletnek az irányelvre történő hivatkozásában megfogalmazott két követelménnyel való összeegyeztethetőség vizsgálatát is, amelyet nem lehet úgy elvégezni, hogy ne törekednénk egyensúlyra a közösségi politikák céljai megvalósításának biztosítása és azon személyek jogi védelme között, akik a szabályozás címzettjeinek tekinthetők.

43. E tekintetben nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az irányelv értelmében az állatok szállítás közbeni védelméért nemcsak az exportőr és annak képviselője felelős, hanem a tagállamok is; ez utóbbiak az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének első mondata értelmében biztosítják, „hogy meghoznak minden szükséges intézkedést minden szállítás közbeni késedelem, illetve az állatok szenvedésének megelőzése, illetve minimálisra csökkentése érdekében olyan esetekben, amikor sztrájkok vagy egyéb előre nem látható körülmények ezen irányelv alkalmazását gátolják”, és ugyanezen rendelkezés második mondata értelmében a tagállamoknak különleges intézkedéseket kell hozniuk a kikötőkben és állat-egészségügyi határállomásokon annak érdekében, hogy az állatok szállítását ezen irányelv követelményeivel összhangban lévő feltételeknek megfelelően felgyorsítsák.

44. A szarvasmarhafélék szállítás közbeni védelmének biztosításával kapcsolatos e megosztott felelősség tekintetében nem lehet figyelmen kívül hagyni a 13. pontban korábban már említett körülményt, amely a Finanzgericht Hamburg negyedik tanácsának 2006. január 10-i végzéséből egyértelműen következik.

45. Amint azt már megjegyeztem, ebben a végzésben a Finanzgericht a Bíróság elé terjesztett kérdését olyan ténymegállapításból kiindulva fogalmazta meg, amelyhez a Bíróságnak az EK 234. cikk szerinti hatásköre gyakorlása során tartania kell magát: a Finanzgericht megállapította, hogy az irányelv értelmében a szállítás első szakaszát követő 20 órás pihenőidő után 24 órás pihenőidőt kellett volna tartani, „az állatok szállítása azonban az illetékes állatorvos utasítására folytatódott” annak a gyakorlatnak megfelelően, amely szerint „rendszerint a szolgálatban lévő állatorvos dönt az állatok berakodásáról és a szállítás folytatásáról,

10 – Lásd a fent hivatkozott Maizena-ügyben hozott ítélet 15. pontját és a C-210/00. sz. Käserei Champignon Hofmeister ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-6453. o.] 59. pontját.

[…] a gépjárművezetőknek semmilyen beleszólásuk sincs abba, hogy hány óra elteltével lehet elhagyni a megállóhelyet", az említett állatorvos így nyilvánvalóan azt állapította meg, hogy a szállítás folytatása nem lesz káros hatással az állatokra.

46. A fentiekben leírt körülmény:

a) konkrétan alátámasztja azt, amit abban a vonatkozásban fejtettem ki, hogy az irányelv az állatok égészségének védelme érdekében nemcsak az exportőrök számára ír elő kötelezettségeket és állapít meg felelősséget, hanem a tagállamok számára is.

b) nyilvánvalóan azt bizonyítja, hogy a Tanács rendelete és a Bizottság rendelete azzal, hogy az állatok egészségéért való teljes felelősséget kizárólag az exportőrre terheli, valamint, hogy ez utóbbit annak az útvonaltervnek a be nem tartása miatt, amelynek betartása a tagállami közigazgatási szervek magatartásától is függhet automatikusan és meglehetősen mereven szankcióval sújtja – még olyan esetekben is, amikor a Bizottság által e terület felügyeletével megbízott nemzeti hatóságok azt tanúsítják, hogy az állatok jó egészségi állapotban vannak, és tovább lehet és kell is szállítani őket –, megsértette az arányosság elvét, amely szerint – mint ahogy azt a 41. pontban hivatkozott közösségi ítélkezési gyakorlat már több alkalommal kimondta – az intézmények hatásköreik gyakorlása során nem léphetik túl az azon célok eléréséhez szükséges mértéket, amelyekre vonatkozóan e hatásköröket rájuk ruházták. Ugyanis az említett rendeletek elfogadásával – figyelmen kívül hagyva azt a körülményt, hogy az állatok egészségének védelmével kapcsolatos közösségi jog felelősséget ruházott a tagállamokra is – a Tanács és a Bizottság túllépte azt, ami feltétlenül és ésszerűen elvárható az exportőrtől.

47. Mindebből az következik, hogy a Finanzgericht Hamburg által feltett kérdésekre a fenti együttes olvasat szerint igenlő választ kell adni. Ez vonatkozik mind a C-37/06. sz., mind a C-58/06. sz. ügyre.

48. Nem mondhatjuk, hogy az előző pontban tett következtetés ellentétes azzal az ítélkezési gyakorlattal, amelyben a Bíróság kimondta, hogy az elsősorban a mezőgazdasági termékekre vonatkozó export-visszatérítési rendszer alkalmazásának közös részletes szabályai megállapításáról szóló, 1987. november 27-i 3665/87/EGK bizottsági rendeleten (HL L 351., 1. o.) alapuló szabályozás összeegyeztethető az arányosság elvével, és ebből kifolyólag érvényes. Ez a szabályozás, amely a Közösségnek a marhahús nemzetközi kereskedelmében való részvétele előmozdításával

és biztosításával összefüggésben a visszatérítéshez és a banki kezesség formájában nyújtott biztosítékkal fedezett azon előleghez való jogról rendelkezik, amely előleg megegyezik a harmadik országba húst exportáló gazdasági szereplőnek járó visszatérítés összegével,– különösen azokra az esetekre, amikor az eredetileg tervezett export *vis maior* miatt nem valósult meg – a következőket írja elő:

a) az exportőr nem jogosult a visszatérítésre – ami azt jelenti, hogy a kapott előleget vissza kell fizetnie, és a letett biztosítékot pedig elveszíti – abban az esetben, ha azon állatok, amelyek tekintetében az exporttal kapcsolatos eljárás megindult, nem kerültek piacra abban az országban, amelyre vonatkozóan az exporttal kapcsolatos eljárás elkezdődött;

b) a szóban forgó exportőr köteles visszafizetni a számára kifizetett előleg és a tényleges export után járó visszatérítés közötti különbséget abban az esetben, ha más harmadik országba sikerült az állatokat exportálnia, és nem abba, amelyre vonatkozóan az exporttal kapcsolatos eljárás megindult és az előleg kifizetése megtörtént, amennyiben erre az országra kisebb összegű export-visszatérítést állapított meg a Közösség. [11]

11 – Lásd ebben az értelemben például a C-299/94. sz., Anglo Irish Beef Processors International és társai ügyben 1996. március 28-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-1925. o.) 29. pontját és a C-263/97. sz., First City Trading és társai ügyben 1998. szeptember 29-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-5537. o.) 36. pontját.

49. Az említett ítélkezési gyakorlat nem összeegyeztethetetlen a fenti 47. pontban tett következtetéssel, mivel az, még ha a visszatérítéshez való jog kizárása és az említett jogot szabályozó rendeletnek az arányosság elvével való összhangja mellett szól is, olyan esetekre vonatkozik, amikor az említett jog mögött álló célok egyértelműen eltérnek e jognak a jelen ügyekben bekövetkezett kizárása mögött rejlő céloktól.

50. A 805/68 rendelet által bevezetett export-visszatérítés intézményének célja az volt – és még jelenleg is az –, hogy a harmadik országok piacaihoz hozzáférést biztosítson a szarvasmarhaexport számára; lehetővé téve, hogy az Európai Közösség részt vehessen ezen állatok nemzetközi kereskedelmében annak érdekében, hogy megszabadítsa a belső piacot az ágazatban felgyülemlett feleslegtől, és ugyanakkor megtartsa a mezőgazdaságból élők megfelelő jövedelemszintjét. [12]

51. Az exportőrök visszatérítésre való jogosultsága akkor keletkezik, amikor igazolni tudják, hogy a szóban forgó állatok a harmadik országban piacra kerültek, és egyben elhagyták a Közösség piacát. Az exportőröknek nyújtott visszatérítés a

12 – Lásd például a fent hivatkozott First City Trading és társai ügyben hozott ítélet 26. pontját.

közösségi politika céljainak megvalósításához való hozzájárulás ellentételezésének minősül, amely hozzájárulás e konkrét szolgáltatás révén valósul meg. Abban az esetben, ha az állatok a harmadik országban nem kerülnek piacra, a visszatérítéshez való jogból történő „kizárás" nem a jelenlegi vagy az elbírálás alatt lévő jogosultságból való kizárásnak minősül, hanem egyszerűen azon jogokat nem ítélik meg újonnan, amelyek kizárólag akkor keletkeznének, ha az állatok piacra kerülnének. Az állatok harmadik államban történő piacra kerülésének hiányában a visszatérítéshez való jognak az exportőr számára történő megítélése és annak lehetővé tétele, hogy ez utóbbi az említett visszatérítésből megítélt előleget megtarthassa, a közösségi források alaptalan kifizetésének minősülne. Ugyanígy minden jogalapot nélkülöző aktus lenne az is, ha az exportőrnek átengednénk a számára megelőlegezett összeg és azon összeg közötti különbséget, amely azért illeti meg, mert *vis maior* miatt nem abba az országba sikerült az állatokat exportálnia, amelyik tekintetében az exportra vonatkozó eljárás megindult, hanem olyan más harmadik országba, amelyre kisebb összegű export-visszatérítést állapított meg a Közösség.

52. Ezen indokok alapján a 48. pontban említett ítélkezési gyakorlatban a Bíróság kimondta, hogy a 3665/87 rendelet nem érvénytelen, mivel nem tekinthető ellentétesnek az arányosság elvével amiatt, hogy előírja, hogy „a biztosíték elvesző része megegyezik a megelőlegezett visszatérítés összege és a ténylegesen járó visszatérítés összege közötti különbséggel". [13]

53. A 615/98 rendelet 1. cikkében a 91/628 irányelvre történő hivatkozás által megállapított visszatérítéshez való jog kizárása mögött rejlő ok azonban ettől teljes mértékben eltér. Miként az az állatok szállítás közbeni védelméről szóló 91/628 tanácsi irányelv 18. cikkéből és a fent említettekből is kiderül, az említett irányelv előírja a tagállamok számára, hogy megtegyék a „megfelelő különleges intézkedéseket" rendelkezései „természetes vagy jogi személyek általi megsértésének szankcionálására". Az irányelv be nem tartása esetén az exportőrnek járó visszatérítés kifizetésének a 615/98 rendelet 5 cikkének (3) bekezdésében előírt megtagadása – a 3665/87 rendelet 33. cikkének (5) bekezdésével ellentétben – nem szankcionálja annak az ellenértéknek a hiányát, amelylyel szemben a „visszatérítés" meghatározásra kerül, hanem az exportőr terhére olyan intézkedést vezet be, amely azon szankciók közé tartozik, amelyek megalkotását a szóban forgó irányelv 18. cikke a tagállamok számára írta elő, és amelyeket a Közösség e vonatkozásban megszerzett tapasztalatai és azon megerősödött szándéka alapján érvényesített,

13 – Ezt nem cáfolja meg az a rendelkezés, amely szerint azok a gazdasági szereplők, akik – miután a szarvasmarhafélék harmadik országba irányuló exportjára vonatkozó visszatérítést megelőlegezték számukra – nem viszik piacra az említett állatokat a harmadik országban, nem kötelesek visszafizetni a megelőlegezett összeget, ha a szóban forgó állatok útközben *vis maior* következtében pusztultak el. A visszafizetési kötelezettség alóli mentesülés annak az erőfeszítésnek a kivételes elismerése, amelyet az exportőr a közösségi politika megvalósításához való hozzájárulása során fejtett ki, és e mentesülés csak azért lehetséges, mert a jogalkotó így rendelkezett.

amely szerint a Közösségnek tevékenyebben kellene részt vennie az állatok védelmében.

54. Míg a Bizottság – azáltal, hogy a visszatérítéshez való jogot a 3665/87 rendeletével kizárta abban az esetben, ha az állatok nem kerülnek piacra a harmadik államban – egy jogosultság megszerzését gátolta meg, a 615/98 rendelet elfogadásával olyan jogi helyzetet érint, amely a visszatérítéshez való jog vonatkozásában konkrétan olyan esetekben jelenik meg, amikor az exportőröknek sikerül – akár olyan kisebb késéssel is, amely nem csak nekik tudható be – a harmadik országbeli rendeltetési helyükön vagy más harmadik országban piacra vinni azokat az állatokat, amelyek tekintetében az exporttal kapcsolatos eljárás megindult.

55. Olyan közigazgatási szankció bevezetése esetén, amely a közösségi jogrendbe tartozó személyi jogok befolyásolására irányul, a 615/98 rendelet jogszerűségének kérdése szorosan összefügg azzal, hogy a joghatásai arányosak-e a kitűzött célokkal. Márpedig, ahogy azt a fentiekben kifejtettem, az említett rendelet joghatásai nem tekinthetők arányosnak.

IV – Végkövetkeztetések

56. A fenti megfontolások alapján azt javasoljuk a Bíróságnak, hogy a Finanzgericht Hamburg által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre együttesen az alábbiak szerint válaszoljon:

„Az élő szarvasmarhafélék szállítás közbeni kíméletével kapcsolatos exportvisszatérítési előírások alkalmazására vonatkozó különleges részletes szabályok megállapításáról szóló, 1998. március 18-i 615/98/EK bizottsági rendelet 1. cikkét

érvénytelennek kell tekinteni, mivel az ellentétes az arányosság elvével annyiban, amennyiben az állatok szállítás közbeni védelméről, valamint a 91/425/EGK és a 91/496/EGK irányelv módosításáról szóló, 1991. november 19-i 91/628/EGK tanács irányelvre történő hivatkozása a »megfelelő különleges intézkedések« előírása helyett – annak ellenére, hogy az irányelv ezt követeli meg a tagállamoktól – az exportőrre ruházza az összes, állatok védelmével kapcsolatos felelősséget, valamint automatikusan és mereven az exportőr visszatérítéshez való jogának elvesztését írja elő, oly módon, hogy e szankció kiszabásának alapjául annak az útvonaltervnek a be nem tartása szolgál, amelynek betartása a nemzeti hatóságok magatartásától is függhet, és még azokban az esetekben is alkalmazni rendeli ezt a szankciót, amikor ez utóbbiak úgy ítélik meg, hogy az állatok jó egészségi állapotban vannak, és az említett útvonalterv figyelmen kívül hagyásával az utazás folytatására utasítják a szállítót."