OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 13 września 2007 r. [1]

1. W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd krajowy zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy a) bez względu na konkretny skutek, do którego to doprowadzi, można uznać za ważne, w kontekście przyznania refundacji za wywóz bydła, przewidziane w rozporządzeniu nr 615/98 [2] odesłanie do dyrektywy 91/628/EWG [3], która ustanawia obowiązujące państwa członkowskie wymogi w zakresie ochrony zwierząt podczas transportu, oraz b) czy odesłanie to winno być uznane za ważne w świetle konkretnego skutku, do którego prowadzi. Poza tym sąd krajowy zmierza również do ustalenia, czy art. 5 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia, zgodnie z którym nie wypłaca się refundacji wywozowych za zwierzęta, w stosunku do których właściwy organ uznał na podstawie informacji będących w jego posiadaniu, a dotyczących przestrzegania art. 1 wymienionego rozporządzenia, że nie zastosowano się do przepisów dyrektywy 91/628.

I — Ramy prawne

2. Artykuł 13 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia Rady (EWG) nr 805/68 [4] z dnia 27 czerwca 1968 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wołowiny i cielęciny, w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem nr 2634/97 [5], uzależnia wypłatę refundacji do wywozu żywych zwierząt od przestrzegania przepisów wspólnotowych w zakresie dobrostanu zwierząt, a w szczególności ochrony zwierząt podczas transportu.

3. Szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 805/68 precyzuje rozporządzenie Komisji nr 615/98.

1 — Język oryginału: włoski

2 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 615/98 z dnia 18 marca 1998 r. ustanawiającego szczegółowe zasady dotyczące przyznania refundacji wywozowych odnośnie do ochrony żywego bydła podczas transportu (Dz.U. L 82, s. 19).

3 — Dyrektywa Rady 91/628/EWG z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu, zmieniająca dyrektywy 91/425/EWG oraz 91/496/EWG (Dz.U. L 340, s. 17), w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 95/29/WE z dnia 29 czerwca 1995 r. (Dz.U. L 148, s. 52).

4 — Dz.U. L 148, s. 24.

5 — Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 18 grudnia 1997 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 805/68 w sprawie wspólnej organizacji rynku wołowiny i cielęciny (Dz.U. L 356, s. 13).

4. Artykuł 1 rozporządzenia nr 615/98 stanowi, że wypłata refundacji do wywozu żywego bydła jest uzależniona od tego, czy podczas transportu zwierząt do chwili ich pierwszego rozładunku w państwie trzecim przeznaczenia przestrzegano przepisy dyrektywy Rady 91/628.

5. Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia przy wywozie zwierząt z obszaru celnego Wspólnoty należy przeprowadzić kontrolę. Urzędowy lekarz weterynarii zobowiązany jest sprawdzić i poświadczyć, że a) zwierzęta nadają się do zaplanowanego transportu w rozumieniu dyrektywy 91/628, b)że środek transportu, w którym żywe zwierzęta opuszczą obszar celny Wspólnoty, jest zgodny z przepisami tej dyrektywy i c) że podjęte zostały działania mające na celu zapewnienie zwierzętom opieki podczas transportu, wymagane zgodnie z tą dyrektywą.

6. Artykuł 5 ust. 3 rozporządzenia nr 615/98 stanowi, że:

„Refundacji wywozowej nie wypłaca się za zwierzęta, które padły podczas transportu lub za zwierzęta, w odniesieniu do których właściwy organ, na podstawie dokumentów, o których mowa w ust. 2, sprawozdań z kontroli, o których mowa w art. 4 tego rozporządzenia, lub wszelkich innych dostępnych informacji dotyczących zgodności z art. 1 tego rozporządzenia uzna, że dyrektywa 91/628 nie została zachowana".

7. Dyrektywa 91/628 ustanawia kryteria, które państwa członkowskie winny stosować w zakresie ochrony zwierząt podczas transportu. W szczególności rozdział VII załącznika do tej dyrektywy stanowi, że określa czas pomiędzy pojeniem i karmieniem zwierząt, jak i czas trwania transportu, oraz okresy odpoczynku, które winny być przestrzegane podczas transportu żywych zwierząt. Punkt 48 ppkt 4 lit. d) i ppkt 5 tego rozdziału ustanawia zasadę (zwaną zasadą dwudziestu dziewięciu godzin) w odniesieniu do transportu bydła, zgodnie z którą należy zwierzętom tym zapewnić po 14 godzinach transportu okres odpoczynku trwający przynajmniej jedną godzinę, pozwalający na ich napojenie oraz, jeżeli jest to konieczne, na karmienie. Po tym okresie mogą być transportowane przez dalsze czternaście godzin, a następnie powinny zostać rozładowane, nakarmione i napojone oraz odpoczywać przez przynajmniej dwadzieścia cztery godziny.

8. Wreszcie pkt 48 ppkt 8 przywołanego wyżej rozdziału VII załącznika do dyrektywy przewiduje, że dla dobra zwierząt czas transportu przewidziany w pkt 48 ppkt 3, 4, 7 lit. b) i ppkt 8 może zostać przedłużony o dwie godziny, w szczególności ze względu na bliskość miejsca przeznaczenia.

II — Okoliczności faktyczne, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

9. Podstawą przedłożonych Trybunałowi przez sąd krajowy pytań są dwa odrębne postępowania dotyczące systemu refundacji do wywozu żywego bydła. W obu sprawach odmówiono skarżącym spółkom prawa do refundacji wywozowych z powodu nieprzestrzegania przepisów wspólnotowych w dziedzinie ochrony zwierząt podczas transportu.

10. W pierwszej ze spraw, które doprowadziły do złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, spółka Viamex Agrar Handels (zwana dalej „Viamex") złożyła w Hauptzollamt Kiel deklarację wywozu 35 żywych sztuk bydła do Libanu.

11. Trasa transportu pierwotnie zakomunikowana organowi w Kiel miała przebiegać z Neumünster do Rasy, trwając łącznie dwadzieścia osiem godzin. Z postanowienia sądu krajowego wynika, że ładunek ten opuścił miejsce wysyłki o godzinie 13:30 i dotarł do Prosecco dopiero o godzinie 16 dnia następnego, po pierwszym etapie transportu trwającym dziewięć i pół godziny, następującej po nim dwugodzinnej przerwie na odpoczynek dla zwierząt oraz drugim etapie transportu, który zajął piętnaście godzin, podczas którego podróż się wydłużyła ponad przewidywany czas trwania, głównie ze względu na dwa postoje spowodowane koniecznością sporządzenia protokołu z wypadku drogowego oraz kontrolą ruchu drogowego. Zgodnie z postanowieniem sądu krajowego w Prosecco po dwudziestogodzinnym postoju, podczas którego zwierzęta wyładowano, nakarmiono i napojono, na polecenie właściwego granicznego lekarza weterynarii kontynuowano przewóz, by dotrzeć do Rasy po około czterech i pół godzinach.

12. Decyzją z dnia 1 lutego 2001 r. Hauptzollamt Hamburg-Jonas (zwany dalej „Hauptzollamt") oddalił na podstawie art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 615/98, złożony przez Viamex wniosek o przyznanie refundacji wywozowych, gdyż uznał, że spółka ta przeprowadziła ten transportu z naruszeniem przepisów wspólnotowych w dziedzinie ochrony zwierząt. W szczególności Hauptzollamt zwrócił uwagę, że z przedstawionego przez Viamex planu trasy wynikało, że nie zachował on maksymalnego czasu transportu, określonego w pkt 48 ppkt 4 lit. d) rozdziału VII załącznika do dyrektywy 91/628, jako że jego drugi etap przekroczył czternaście godzin. Ponadto zwrócono uwagę, że oprócz przekroczenia limitu dwudziestu dziewięciu godzin przewozu naruszono wymogi dotyczące czasu trwania co najmniej dwudziestoczterogodzinnego odpoczynku, przewidzianego w pkt 48 ppkt 5 tego rozdziału, ponieważ postój w Prosecco trwał jedynie dwadzieścia godzin.

13. Następnie Hauptzollamt oddalił wniesione przez Viamex odwołanie od decyzji odmownej w sprawie wniosku o przyznanie refundacji wywozowej, uznając za nieistotną dla sprawy przywołaną przez Viamex okoliczność, że włoski graniczny lekarz weterynarii, stwierdziwszy, że zwierzęta były zdolne do dalszego transportu, polecił kierowcy ciężarówki kontynuowanie podróży po jedynie dwudziestu godzinach postoju, w konsekwencji czego nie odbyto dwudziestoczterogodzinnego odpoczynku. Hauptzollamt stwierdził po pierwsze, że z dokumentów przedstawionych przez Viamex nie wynikało, że to graniczny lekarz weterynarii wydał polecenie kontynuowania podróży oraz że w każdym razie do przewoźnika należy uzyskanie wszelkich informacji i właściwe stosowanie czasu odpoczynku przewidzianego w dyrektywie.

14. W postanowieniu odsyłającym sąd krajowy wyjaśnił różnicę stanowisk, które pojawiły się na etapie postępowania administracyjnego, wskazując, że z zeznania kierowcy odpowiedzialnego za przewóz zwierząt wynikało, że podróż kontynuowano na polecenie właściwego lekarza weterynarii oraz że kierowca ten nie mógł mieć najmniejszego wpływu na tę decyzję. Zdaniem sądu odsyłającego założenie to potwierdziły okoliczności faktyczne innych postępowań dotyczących podobnych kwestii z zakresu przestrzegania czasu odpoczynku przewidzianego mocą znajdującej zastosowanie dyrektywy.

15. W drugiej ze spraw, która doprowadziła do wniesienia niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, spółka ZVK zadeklarowała przed Hauptzollamt Bamberg — Zollamt Coburg wywóz 32 sztuk żywego bydła do Egiptu, w odniesieniu do którego złożyła wniosek o zaliczkę na refundację wywozową, którą otrzymała.

16. Po zakończeniu podróży, analizując przedstawiony przez ZVK plan trasy, właściwy Hauptzollamt wydał decyzję, wzywając stronę, zgodnie z art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 615/98, do zwrotu przyznanej wcześniej ZKV w drodze zaliczki powiększonej kwoty refundacji wywozowej z powodu braku zastosowania w odniesieniu do omawianego transportu przepisów wspólnotowych dotyczących dobrostanu zwierząt.

17. Mimo że postanowienie sądu odsyłającego nie jest wyjątkowo jasne co do szczegółów niniejszego transportu, wynika z niego, a) że według właściwego Hauptzollamt ZVK podczas transportu, którego sprawa dotyczy, nie przestrzegała ograniczeń czasu przewidzianych w pkt 48 ppkt 4 lit. d) rozdziału VII załącznika do dyrektywy 91/628 oraz że b) do czasu transportu zaliczono niemalże siedmiogodzinny postój w punkcie opuszczenia obszaru celnego Wspólnoty, poświęcony na graniczną kontrolę weterynaryjną.

18. Wobec faktu, że odwołania wniesione, odpowiednio, przez spółkę Viamex od decyzji oddalającej wniosek o przyznanie refundacji wywozowej oraz spółkę ZVK od nakazu zwrotu zaliczki na refundację wywozową nie zostały uwzględnione, spółki te wniosły skargę do Finanzgericht Hamburg który, mając wątpliwości co do ważności art. 1 rozporządzenia nr 615/98 i co do zgodności art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia z zasadą proporcjonalności, zawiesił postępowanie w sprawie przed nim zawisłej i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 1 rozporządzenia (WE) nr 615/98 jest ważny w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie refundacji wywozowej od spełnienia warunku zgodności z dyrektywą 91/628/EWG w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu?

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na poprzednie pytanie: czy przepis art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 615/98, na podstawie którego refundacji wywozowej nie wypłaca się za zwierzęta, w przypadku których właściwy organ uznał na podstawie innych informacji dotyczących stosowania art. 1 rozporządzenia nr 615/98, że nie przestrzegano przepisów dyrektywy w sprawie ochrony zwierząt, jest zgodny z zasadą proporcjonalności?”.

19. Na mocy art. 23 statutu Trybunału uwagi na piśmie przedstawiły spółki Viamex, ZVK oraz Hauptzollamt, rząd szwedzki i Komisja. Na rozprawie stawili się przedstawiciele spółek Viamex, ZVK oraz rządu niemieckiego i Komisji.

A — *Argumenty stron*

20. ZVK twierdzi, że odesłanie zawarte w art. 1 rozporządzenia nr 615/98 jest nieważne, ponieważ uzależnia przyznanie refundacji wywozowych od zgodności z przepisami dotyczącymi zupełnie innej dziedziny, mianowicie ochrony zwierząt. Jej zdaniem natomiast dobrostan zwierząt winien być gwarantowany przez bardziej odpowiednie instrumenty, jak na przykład system szczególnych kar. Poza tym sporne odesłanie jest sprzeczne z zasadą pewności prawa, skoro odnosi się w sposób ogólny i bez ograniczeń do całej dyrektywy, w tym do przepisów mających jedynie pośrednie oddziaływanie na dobrostan zwierząt. Pomocniczo ZVK podnosi, że art. 5 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia, przewidując w przypadku

jakiegokolwiek naruszenia dyrektywy utratę praw do refundacji wywozowej, niezależnie od jego konkretnego oddziaływania na dobrostan zwierząt, jest w oczywisty sposób nieproporcjonalny w stosunku do celu, jaki realizuje prawodawca, to jest zapewnienia rzeczywistej ochrony dobrostanu zwierząt, a nie karania zachowań, które nie podważają realizacji celu dyrektywy. Wreszcie oczywiście nieproporcjonalny charakter spornego przepisu potwierdza fakt, iż nie zwalnia on od obowiązku zwrotu kwoty refundacji w przypadkach działania siły wyższej, kiedy to zachowanie prawa do refundacji pozwoliłoby na uniknięcie „oczywistej niesprawiedliwości".

21. Komisja, Hauptzollamt i rząd szwedzki twierdzą, że art. 1 przywołanego rozporządzenia jest ważny oraz że art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia jest zgodny z zasadą proporcjonalności.

22. W kwestii ważności przywołanego przepisu wymienione wyżej strony podnoszą, że związek pomiędzy dwiema odmiennymi dziedzinami — systemem refundacji wywozowych i przepisami dotyczącymi ochrony zwierząt — został ustanowiony wcześniej mocą podstawowego rozporządzenia Rady nr 805/68, do którego Komisja ustanowiła jedynie przepisy wykonawcze rozporządzeniem nr 615/98, będącym przedmiotem niniejszej sprawy. W każdym razie ochrona zwierząt jest wymogiem interesu publicznego, za który Wspólnota ponosi pełną odpowiedzialność w ramach wspólnej polityki rolnej, której istotnym instrumentem jest system refundacji wywozowych.

23. Ponadto art. 5 ust. 3 spornego rozporządzenia, na mocy którego refundacji wywozowych nie wypłaca się w przypadku naruszenia któregokolwiek z przepisów dyrektywy 91/628, bez względu na wagę naruszenia, jest zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ w ramach realizacji celu ochrony zwierząt nie istnieją inne środki, które mogłyby dotykać eksporterów w mniejszym stopniu. Komisja podkreśla w tym zakresie, że przepisy dyrektywy stanowią minimalne normy ochrony zwierząt i jeżeli zostałyby one przekroczone nawet w najmniejszym stopniu, dobrostan zwierząt zostałby naruszony, z którego to powodu prawodawca wspólnotowy, wymagając zgodności z przywołaną dyrektywą, celowo ustanowił obiektywne kryteria uzyskania refundacji wywozowych w celu uniknięcia sytuacji, w której Wspólnota finansowałaby wywóz dokonywany z naruszeniem wymogów interesu publicznego mającego znaczenie dla Wspólnoty.

24. Spółka Viamex w uwagach przedstawionych na piśmie zaproponowała wykładnię przepisów dyrektywy 91/628 znajdujących zastosowanie w niniejszej sprawie, zgodnie z którą do niniejszego przypadku znajduje zastosowanie wyjątkowe przedłużenie czasu transportu o dwie godziny, biorąc pod uwagę

bliskość miejsca przeznaczenia, za które można uznać punkt opuszczenia obszaru celnego Wspólnoty. Ponadto nieprzestrzeganie czasu transportu i odpoczynku jest dopuszczalne w przypadkach działania siły wyższej, takich jak miały miejsce w niniejszej sprawie, gdzie przewóz trwał dłużej niż przewidywano z powodu wypadku drogowego oraz gdzie nie przestrzegano dwudziestoczterogodzinnego czasu odpoczynku z powodu wykonania przez przewoźnika poleceń granicznego lekarza weterynarii.

III — Analiza prawna

25. W omawianym pytaniu prejudycjalnym sąd krajowym zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, czy art. 1 rozporządzenia nr 615/98 należy uznać za ważny w zakresie, w jakim uzależnia wypłatę refundacji wywozowych od przestrzegania dyrektywy 91/628.

26. W szczególności sąd krajowy wyraża wątpliwości co do ważności tego przepisu w świetle uwag rozmaitej natury, które poddaję analizie poniżej.

27. Po pierwsze, Finanzgericht Hamburg poddaje w wątpliwość ważność odesłania, o którym mowa w art. 1 rozporządzenia nr 615/98, do dyrektywy o ochronie zwierząt, mając na uwadze odmienne cele spornych przepisów. Jest on zdania, że uzależnienie wypłaty refundacji wywozowych od dostarczenia dowodu na okoliczność przestrzegania przepisów dyrektywy 91/628 podczas transportu, powoduje powstanie warunku płatności refundacji, pozostającego bez bezpośredniego czy też pośredniego związku z właściwymi celami tego systemu finansowania, oraz karze ponadto zachowania nieszkodzące interesom finansowym Wspólnoty. Sąd krajowy zapytuje następnie, czy sporne odesłanie można uznać za ważne, jeżeli w konkretnym przypadku za niespełnienie warunków transportu, przewidzianych którymkolwiek przepisem dyrektywy, karze eksportera utratą prawa do refundacji (lub obowiązkiem zwrotu refundacji wcześniej wypłaconej) bez względu na fakt, czy eksporter ponosi odpowiedzialność za niespełnienie tych warunków oraz bez względu na wagę naruszenia.

28. Odnosząc się do pierwszego punktu, należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 615/98, które ustanawia szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych w sektorze wołowiny i cielęciny, zostało przyjęte przez Komisję w ramach wykonania rozporządzenia podstawowego Rady nr 805/68 w sprawie wspólnej organizacji rynku w sektorze wołowiny i cielęciny, zmienionego rozporządzeniem Rady nr 2634/97 z dnia 18 grudnia 1997 r.

29. Szczególnie art. 1 rozporządzenia nr 615/98 stanowi przepis wykonawczy tego, co wyraźnie przewiduje art. 13 ust. 9 rozporządzenia podstawowego nr 805/68. Przywołany art. 13 ust. 9, zmieniony rozporządzeniem nr 2634/97, uzależnia wypłatę refundacji wywozowych w sektorze wołowiny i cielęciny od zgodności z przepisami wspólnotowymi w zakresie dobrostanu zwierząt, a w szczególności ich ochrony podczas transportu, przywołując pośród nich wyraźnie w motywie pierwszym rozporządzenia nr 2634/97 dyrektywę 91/628.

30. Wynika stąd, że budząca wątpliwości sądu krajowego decyzja o stosowaniu przepisów wspólnotowych w dziedzinie dobrostanu zwierząt w ramach sytemu refundacji wywozowych, przewidujących utratę prawa do refundacji w przypadku niestosowania przywołanych przepisów, jest decyzją, którą podjęła wcześniej Rada w rozporządzeniu podstawowym dotyczącym wspólnej organizacji rynku wołowiny, do którego Komisja ustanowiła jedynie przepisy wykonawcze rozporządzeniem nr 615/98.

31. Mimo że uwagi sądu krajowego nie dotyczą art. 13 ust. 9 rozporządzenia podstawowego, a jedynie art. 1 rozporządzenia nr 615/98, które stanowi jego przepisy wykonawcze, należy przypomnieć o ustanowionym w rozporządzeniu podstawowym związku pomiędzy dwoma różnymi systemami — refundacji wywozowych i dobrostanu zwierząt. Związek ten został ustanowiony przez Radę zgodnie z prawem w ramach wykonywania służącego jej na gruncie wspólnej polityki rolnej szerokiego zakresu uznania. W istocie bowiem nadając znaczenie przepisom wspólnotowym w dziedzinie dobrostanu zwierząt w ramach systemu refundacji wywozowych, Rada zapewniła ochronę jednego z wymogów interesu publicznego, które zgodnie z orzecznictwem Trybunału winny być uwzględniane przez instytucje przy realizacji celów polityki rolnej, w szczególności w ramach wspólnej organizacji rynków [6].

32. Ponadto przepisy wspólnotowe w dziedzinie dobrostanu zwierząt, poza faktem, że stanowią odpowiedź na powszechne przeświadczenie nakazujące przeciwdziałanie zbędnym cierpieniom, na jakie są narażone zwierzęta, i przyczynianie się w sposób bezpośredni i pośredni do dbałości o jakość produktów żywnościowych, zmierzają do ustanowienia normatywnego minimum wspólnego wszystkim państwom członkowskim w celu uniknięcia nierównego traktowania przedsiębiorców i zakłóceń w dziedzinie swobodnego przepływu towarów.

6 — Zobacz np. wyrok z dnia 23 lutego 1988 r. w sprawie 68/86 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. s. 855, pkt 12. Znaczenie wymogów w dziedzinie dobrostanu zwierząt dla kształtowania i wykonania polityki Wspólnoty w sektorze rolnictwa zostało wyraźnie potwierdzone w Protokole w sprawie dobrostanu zwierząt — załączniku do traktatu z Amsterdamu (Dz.U. C 340, s. 110).

33. Jak wskazałem wyżej, decyzję Rady o wzajemnym powiązaniu systemu refundacji wywozowych i przepisów wspólnotowych wyrażona w rozporządzeniu 805/68, zmienionym rozporządzeniem nr 2634/97 w dziedzinie ochrony zwierząt należy uznać za ze swej istoty zasadną, tak też odesłanie do tych przepisów w rozporządzeniu nr 615/98 ustanawiającym system refundacji wywozowych, dokonane przez Komisję w ramach uprawnień delegowanych jej w tej dziedzinie przez Radę, należy uznać samo w sobie za zasadne.

34. Ponadto posłużenie się tak zwanym *cross reference*, wykorzystywanym przez prawodawcę wspólnotowego także w innych dziedzinach prawa [7], nie jest sprzeczne z żadnym szczególnym przepisem ani zasadą ogólną prawa wspólnotowego.

35. W mojej opinii zatem wątpliwości wyrażone przez sąd krajowy w zakresie ważności wymienionego wyżej art. 1 rozporządzenia Komisji nr 615/98 są w świetle aspektów rozważonych powyżej bezzasadne.

36. W odniesieniu do drugiego punktu, to jest konkretnego wyniku, do którego prowadzi sporne odesłanie, Finanzgericht Hamburg wskazuje na wstępie w uzasadnieniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, że przywołane odesłanie dotyczy całego rozporządzenia, a tym samym włącza do będącego przedmiotem sporu systemu refundacji do wywozu zwierząt zespół „zastanawiająco niejasnych" przepisów, oraz że ostatecznie stosowanie tych przepisów w praktyce nie jest jasne ani dla eksportera, ani dla organu właściwego w zakresie refundacji. Wskazuje on następnie, że „zarówno władze, jak i sądy krajowe nie mogą a priori odstąpić od odmówienia refundacji lub dokonać jedynie częściowej odmowy refundacji ze względu na zasadę proporcjonalności w przypadku jedynie lekkiego naruszenia dyrektywy w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu lub takiego naruszenia, które nie może być przedmiotem zarzutu" [8].

37. W swych uwagach Finanzgericht Hamburg wskazuje, że uważa pytania o ważność odesłania do dyrektywy 91/628, o którym mowa w art. 1 rozporządzenia nr 615/98, oraz pytania o proporcjonalność skutków stosowania art. 5 ust. 3 za bezpośrednio powiązane ze względu na brak spełnienia warunków transportu przewidzianych przez dyrektywę. Pytania te w jego opinii są bezpośrednio powiązane, ponieważ zmierzają do doprecyzowania przez Trybunał, czy zgodnie z prawem wspólnotowym przywołane odesłanie, mimo że zasadne samo w sobie, traci ważność, jeżeli dotyczy

7 — Rząd szwedzki powołuje się w tym względzie na rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia: (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, s. 1).

8 — Zobacz postanowienie odsyłające.

dyrektywy, która formułuje przepisy zastanawiająco niejasne, a w konsekwencji nie stosuje wobec jej adresatów proporcjonalnych środków.

38. Wynikający stąd konkretny charakter pytań przedstawionych Trybunałowi jest istotny dla rozstrzygnięcia kwestii, które powstały na gruncie postępowania głównego w zakresie, w jakim szczególny i konkretny system prawa do refundacji, ustanowiony rozporządzeniem nr 615/98, ma cel odmienny od szczególnego i konkretnego celu dyrektywy 91/628 dotyczącej ochrony zdrowia zwierząt podczas transportu. Przywołana dyrektywa w istocie zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, że podczas transportu zostaną spełnione określone warunki, przewidując w art. 18, iż państwa członkowskie podejmą „odpowiednie konkretne środki" zapewniające karanie osób fizycznych i prawnych naruszających niniejszą dyrektywę, oraz zakładając, że w terminie, w którym państwa członkowskie są zobowiązane do jej wykonania, przystąpią one do ich „konkretyzacji". Rozporządzenie nr 615/98 natomiast „karze" brak stosowania zawartych w dyrektywie przepisów dotyczących transportu nie poprzez system odpowiednich i konkretnych środków dostosowanych do wagi każdej formy ich naruszenia, ale jednym, surowym środkiem polegającym na wyłączeniu prawa do refundacji, wyłączenia, które ma być stosowane do każdego naruszenia przepisów dyrektywy.

39. System przewidziany przez dyrektywę sam w sobie nie ma bezpośredniego wpływu na działalność przedsiębiorców, na rzecz których jest wykonywany przewóz, ale oddziałuje bezpośrednio na przepisy stosowane w państwach członkowskich.

40. Przechodząc z pierwotnego kontekstu przepisów w dziedzinie transportu do kontekstu przepisów mających znaczenie wskutek odesłania sformułowanego w rozporządzeniu nr 615/98, wspomniany system dotyczy każdego eksportera. Wynika stąd, że sporny system, jak każda decyzja wydana na tej samej podstawie — z uwagi na jego funkcję wynikającą z odesłania — nie może być uznany za ważny, a) jeżeli nie znajduje jasnej i jednoznacznej podstawy oraz b) jeżeli jego skutki są nieproporcjonalne.

41. W szczególności Trybunał wyjaśnił, że w duchu poszanowania podstawowej zasady pewności prawa, zgodnie z którą przepisy wspólnotowe winny być jasne a ich stosowanie możliwe do przewidzenia przez wszystkich zainteresowanych — sankcja, nawet nie mająca charakteru karnego, może zostać wymierzona jedynie pod warunkiem, że opiera się na jasnej i jednoznacznej podstawie prawnej [9]. Poza tym zasada proporcjonalności wymaga, by

9 — Zobacz m. in. wyroki z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie C-137/85 Maizena i in., Rec. s. 4587, pkt 15 oraz z dnia 12 grudnia 1990 r. w sprawie C-172/89 Vandermoortele przeciwko Komisji, Rec. s. I-4677, pkt 9.

środki stosowane przez instytucję wspólnotową były właściwe z punktu widzenia celu, jakiemu mają służyć, i nie wykraczały poza zakres niezbędny do jego osiągnięcia [10], a tym samym by jakiekolwiek ograniczenia obowiązujące przedsiębiorców były proporcjonalne do celów realizowanych w ramach działań wspólnotowych.

42. Wniosek o wyjaśnienie, który Finanzgericht Hamburg skierował do Trybunału, wymaga oczywiście kontroli zgodności z tymi dwoma wymogami odesłania do dyrektywy zawartego w rozporządzeniu, która nie może być przeprowadzona bez poszukiwania właściwej równowagi pomiędzy gwarancją realizacji celów danej polityki Wspólnoty, do których ona zmierza, i ochroną prawną osób, które są jej adresatami.

43. W tym względzie nie należy pominąć faktu, że dyrektywa przewiduje, iż odpowiedzialność w zakresie ochrony zdrowia zwierząt podczas transportu nie spoczywa wyłącznie na eksporterze lub osobie działającej w jego imieniu, ale również na państwach członkowskich. Państwa te, zgodnie z art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze, „gwarantują przyjęcie stosownych środków w celu zredukowania do minimum wszelkich opóźnień transportu lub cierpienia zwierząt, jeśli strajki lub inne nieprzewidziane okoliczności stanowią przeszkodę w stosowaniu niniejszej dyrektywy", a na podstawie zdania drugiego tego przepisu zobowiązane są podjąć szczególne kroki w portach oraz punktach kontroli granicznej w celu przyspieszenia transportu zwierząt w warunkach zgodnych z wymogami tej dyrektywy.

44. Wobec tej ponoszonej wspólnie odpowiedzialności, mającej na celu zapewnienie ochrony zdrowia bydła podczas transportu, nie można pominąć okoliczności przywołanej powyżej w pkt 13, która wynika jasno z postanowienia IV izby Finanzgericht Hamburg z dnia 10 stycznia 2006 r.

45. Jak wynika z tego postanowienia, Finanzgericht zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem, wychodząc od twierdzenia, które bezwzględnie wiąże Trybunał w ramach uprawnień nadanych mu mocą art. 234 WE: twierdzi on, że po dwudziestogodzinnym okresie odpoczynku odbytym po pierwszym etapie transportu, po którym zgodnie z dyrektywą winien był nastąpić dwudziestoczterogodzinny odpoczynek, „transport kontynuowano na polecenie właściwego lekarza weterynarii" stosownie do praktyki, zgodnie z którą „zwykle pełniący obowiązki lekarz weterynarii decyduje o załadowaniu zwierząt i kontynuowaniu transportu, przy

10 — Zobacz przywołany w przypisie 15 wyrok w sprawie Maizena i in. i wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister, Rec. s. I-6453, pkt 59.

czym kierowca nie ma żadnego wpływu na liczbę godzin odpoczynku, po których transport opuszcza ponowienie miejsce postoju", przy czym oczywiście lekarz weterynarii musi najpierw stwierdzić, iż kontynuowanie transportu nie będzie szkodzić ochronie zwierząt.

46. Poprzedzające niniejszy punkt uwagi:

a) potwierdzają w praktyce moje uwagi co do faktu, że dyrektywa przewiduje nakazy i obowiązki w zakresie ochrony zdrowia zwierząt nie tylko w odniesieniu do eksporterów, ale również państw członkowskich, oraz

b) wykazują w wyraźny sposób, że rozporządzenia Rady i Komisji, przenosząc całość odpowiedzialności za zdrowie zwierząt wyłącznie na eksporterów i przewidując w stosunkowo ścisły sposób stosowane wobec nich automatycznie kary za niestosowanie ograniczeń czasowych, których przestrzeganie może również zależeć od zachowań administracji państw członkowskich, nawet w przypadkach, w których władze krajowe, którym Wspólnota powierzyła zadanie nadzorowania tej dziedziny potwierdzają, że zwierzęta są zdrowe oraz że mogą i powinny być przedmiotem dalszego transportu, naruszają zasadę proporcjonalności, która, jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie wspólnotowym przywołanym w pkt 41, oznacza, że instytucje nie mają uprawnień wykraczających poza zakres niezbędny do osiągnięcia celów, których realizacja jest powodem nadania im tych uprawnień. W istocie, ustanawiając wspomniane rozporządzenia Rada i Komisja, pomijając fakt, że prawo wspólnotowe w dziedzinie ochrony zdrowia zwierząt przewiduje odpowiedzialność również po stronie państw członkowskich, wykroczyły poza granice tego, co może być niezbędnie i rozsądnie wymagane od eksporterów.

47. Z ogółu powyższych rozważań wynika, że na pytania przedłożone przez Finanzgericht Hamburg należy w kontekście poprzedzających niniejszy punkt uwag udzielić odpowiedzi twierdzącej, co ma zastosowanie tak do sprawy C-37/06, jak i sprawy C-58/06.

48. Nie sposób w tym miejscu stwierdzić, czy wniosek, do którego zawiodły mnie powyższe rozważania, jest sprzeczny z orzecznictwem, w ramach którego Trybunał orzekł o zgodności z zasadą proporcjonalności, a zatem ważności rozporządzenia Komisji (EWG) nr 3665/87 z dnia 27 listopada 1987 r. ustanawiającego wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych. Przepisy te w zakresie, w jakim przewidują wspieranie i gwarancję uczestnictwa WE w międzynarodowym handlu wołowiną i cielęciną, nadają prawo do refundacji oraz zaliczek zabezpieczonych

kaucją w formie poręczenia bankowego, odpowiadającego kwocie refundacji, na rzecz przedsiębiorcy eksportującego mięso do państw trzecich, i stanowią, w szczególności w przypadkach gdy pierwotnie przewidziany wywóz nie doszedł do skutku z powodów siły wyższej, że

a) prawo eksportera do refundacji podlega wyłączeniu, co powoduje powstanie po jego stronie obowiązku zwrotu uzyskanej zaliczki, skutkującego zajęciem udzielonej w tym celu kaucji, jeżeli zwierzęta, w stosunku do których została wszczęta procedura wywozowa, nie zostały wprowadzone do obrotu w państwie, względem którego procedurę tę wszczęto;

b) w przypadkach, w których eksporter dokonał jednak wywozu zwierząt do państwa trzeciego innego niż to, względem którego wszczęto procedurę wywozową, w ramach której udzielono zaliczki, oraz w stosunku do którego Wspólnota ustanowiła niższe refundacje wywozowe, dany eksporter winien zwrócić różnicę pomiędzy wypłaconą zaliczką a refundacją, do której ma prawo ze względu na rzeczywiście dokonany wywóz [11].

49. Wspomniane orzecznictwo nie jest sprzeczne z wnioskiem, do którego doszedłem w pkt 47 powyżej, gdyż nawet jeśli opowiada się za wyłączeniem prawa do refundacji i za zgodnością z zasadą proporcjonalności przepisów, które uprawnienie takie przewidują, dotyczy ono przypadków, w których przywołane uprawnienie służy celom w oczywisty sposób różnym od będących powodem jego wyłączenia w niniejszych sprawach.

50. Ustanowienie na podstawie rozporządzenia nr 805/68 systemu refundacji wywozowych miało i ma nadal na celu otwarcie na wywóz wołowiny i cielęciny rynków państw trzecich i ich utrzymanie jako takich, zapewniając uczestnictwo WE w międzynarodowym handlu tymi zwierzętami w celu odciążenia rynku wewnętrznego od nadwyżek w tym sektorze, utrzymując jednocześnie dochody rolników na właściwym poziomie [12].

51. Eksporterzy mają możliwość korzystania z prawa do refundacji w zakresie, w jakim są w stanie wykazać, ze wprowadzili dane zwierzęta do obrotu w państwie trzecim, wycofując je jednocześnie z rynku wspólnotowego. Refundacje przyznawane eksporterom stanowią odzwierciedlenie wkładu, który wnoszą oni w ramach konkretnych świadczeń w realizację celów polityki wspólnotowej. „Wyłączenie" prawa do

11 — Zobacz podobnie wyroki z dnia 28 marca 1996 r. w sprawie C-299/94 Anglo-Irish Beef Processors International i in., Rec. s. I-1925, pkt 29 oraz z dnia 29 września 1998 r. w sprawie C-263/97 First City Trading Ltd. i in., Rec. s. I-5537, pkt 36.

12 — Zobacz wyżej przywołany wyrok w sprawie First City Trading Ltd. i in., pkt 26.

refundacji, jeśli zwierzęta nie zostały wprowadzone do obrotu państwa trzeciego, nie stanowi w rzeczywistości wyłączenia uprawnień rzeczywistych lub przyszłych, ale zwykłe nieprzyznanie ex novo uprawnień, które powstałyby, jeśli tylko takie wprowadzenie do obrotu miałoby miejsce. W sytuacji niewprowadzenia zwierząt na rynki państw trzecich fakt przyznania eksporterowi prawa do refundacji i pozostawienia do jego dyspozycji zaliczki przyznanej na poczet wspomnianej refundacji stanowiłoby bezpodstawne przekazanie środków wspólnotowych. W ten sam sposób czynnością bezpodstawną byłoby pozostawienie do dyspozycji eksportera różnicy pomiędzy kwotą wypłaconej zaliczki oraz kwotą przysługującą mu w sytuacji braku możliwości, z powodów oddziaływania siły wyższej, wywozu zwierząt do państw, w odniesieniu do których wszczęto procedurę wywozową, i w konsekwencji ich wywiezienia do innego państwa trzeciego, w stosunku do którego Wspólnota ustanowiła refundacje na niższym poziomie.

52. Z tych względów Trybunał uznał w orzecznictwie przywołanym w pkt 48, że rozporządzenie nr 3665/87 nie jest nieważne jako sprzeczne z zasadą proporcjonalności, ponieważ przewiduje „nabycie części gwarancji równej różnicy pomiędzy kwotą wypłaconej refundacji a refundacji rzeczywiście należnej” [13].

53. Powód wyłączenia prawa do refundacji, przewidzianego w odesłaniu do dyrektywy 91/628, o którym mowa w art. 1 rozporządzenia nr 615/98, jest zupełnie inny. Jak wynika z art. 18 dyrektywy Rady 91/628 w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu, a na co wskazuję w uwagach powyżej, wspomniana dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia „odpowiednich konkretnych środków zapewniających karanie osób fizycznych i prawnych naruszających niniejszą dyrektywę”. Fakt przewidzenia w art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 615/98 wyłączenia prawa do refundacji wywozowych w przypadku „nieprzestrzegania” przepisów dyrektywy nie odnosi się, inaczej niż art. 33 ust. 5 rozporządzenia nr 3665/87, do braku świadczenia wzajemnego, za które przewidziana jest „refundacja”, ale wprowadza obciążający eksportera środek wchodzący w zakres kar, które zgodnie z art. 18 tej samej dyrektywy państwa członkowskie są zobowiązane nałożyć, a które ustanowiła Wspólnota wraz z gromadzeniem doświadczenia w danej dziedzinie, które potwierdziło przeświadczenie, że do niej należy skuteczniejsze podjęcie

13 — Wniosek ten nie jest sprzeczny z przepisem, zgodnie z którym przedsiębiorcy, którzy po uzyskaniu wcześniejszej wypłaty refundacji za wywóz bydła do państwa trzeciego nie wprowadzają tych zwierząt do obrotu w państwach trzecich, nie mają obowiązku ich zwrotu, jeżeli zwierzęta te zginęły podczas transportu z powodu siły wyższej. Tego rodzaju zwolnienie od obowiązku zwrotu refundacji wynika jedynie z uznania w drodze wyjątku wysiłku, który mimo wszystko poniósł przedsiębiorca w celu przyczynienia się do realizacji polityki wspólnotowej, i jest możliwe jedynie, ponieważ jest wyraźnie przewidziane przez prawodawcę.

się odpowiedzialności w zakresie ochrony zwierząt.

54. O ile, wyłączając rozporządzeniem nr 3665/87 prawo do refundacji z powodu braku wprowadzenia zwierząt na rynki państw trzecich, Komisja uniemożliwiła nabycie prawa, o tyle ustanawiając rozporządzenie nr 615/98 wywarła wpływ na sytuację prawną, która w zamyśle miała skonkretyzować się w postaci powstania prawa do refundacji w przypadku, gdy eksporterzy, mimo nieznacznych opóźnień, za które nie ponoszą wyłącznej odpowiedzialności, zdołali wprowadzić na rynek państwa trzeciego przeznaczenia lub innego państwa trzeciego zwierzęta, co do których została wszczęta procedura wywozowa.

55. Ponieważ rozporządzenie nr 615/98 jest źródłem kary, nawet jeśli wyłącznie o charakterze administracyjnym, która ma oddziaływać na prawa osób podlegających wspólnotowemu porządkowi prawnemu, jego zgodność z prawem musi być uzależniona od faktu, czy jego skutki są proporcjonalne do realizowanych celów. Jak wskazałem w poprzedzających niniejszy punkt uwagach, skutki tego rozporządzenia nie są proporcjonalne do jego celów.

IV — Wnioski

56. W świetle uwag przedstawionych powyżej proponuję, aby Trybunał udzielił na pytania prejudycjalne skierowane przez Finanzgericht Hamburg łącznej odpowiedzi o następującym brzmieniu:

Artykuł 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 615/98 z dnia 18 marca 1998 r. ustanawiającego szczegółowe zasady dotyczące przyznania refundacji wywozowych odnośnie

do ochrony żywego bydła podczas transportu należy uznać za nieważny ze względu na sprzeczność z zasadą proporcjonalności w zakresie, w jakim poprzez odesłanie do dyrektywy Rady 91/628/EWG w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu zamiast ustanowić „odpowiednie konkretne sankcje", do czego dyrektywa ta zobowiązuje państwa członkowskie, sprawia on, że całą odpowiedzialność za ochronę zwierząt ponosi eksporter oraz przewiduje automatyczną i bezwzględną utratę prawa do refundacji w przypadku nieprzestrzegania ograniczeń czasowych, które może również wynikać z zachowań organów krajowych oraz stosując tę sankcję również w przypadkach, gdy organy te uznały, że zwierzęta są w dobrym stanie zdrowia, polecając przewoźnikowi kontynuację transportu bez zachowania przywołanych ograniczeń czasowych.