SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA PAOLA MENGOZZIJA,

predstavljeni 13. septembra 2007[1]

1. Predložitveno sodišče s predlogoma za sprejetje predhodne odločbe sprašuje Sodišče, (a) ali je ne glede na konkretne posledice, ki jih povzroča, mogoče šteti, da je napotilo v zvezi z dodelitvijo izvoznega nadomestila za govedo, ki ga določa Uredba št. 615/98[2], na Direktivo 91/628/EGS[3], ki določa merila za zaščito teh živali, katerih spoštovanje morajo zagotoviti države članice, veljavno, in (b) ali je treba šteti, da je to napotilo veljavno zaradi konkretnih posledic, ki jih povzroča. Predložitveno sodišče tudi sprašuje, ali je z načelom sorazmernosti skladen člen 5(3) navedene uredbe, ki določa, da se izvozno nadomestilo ne izplača za živali, glede katerih pristojni organ na podlagi vseh podatkov, ki jih ima o spoštovanju določb člena 1 navedene uredbe, ugotovi, da Direktiva 91/628 ni bila spoštovana.

I – Pravni okvir

2. Člen 13(9), drugi pododstavek, Uredbe Sveta (EGS) št. 805/68[4] z dne 27. junija 1968 o skupni ureditvi trga sektorja govedoreje, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 2634/97[5], določa, da je pogoj za izplačilo izvoznih nadomestil za žive živali spoštovanje zakonodaje Skupnosti v zvezi z dobrim počutjem živali, zlasti določb v zvezi z zaščito živali med prevozom.

3. Podrobna pravila za uporabo Uredbe št. 805/68 določa Uredba Komisije št. 615/98.

1 — Jezik izvirnika: italijanščina.

2 — Uredba Komisije (ES) št. 615/98 z dne 18. marca 1998 o podrobnih pravilih za uporabo sistema izvoznih nadomestil za dobro počutje živega goveda med prevozom (UL L 82, str. 19).

3 — (UL L 148, str. 52).

4 — Uredba Sveta (EGS) z dne 18. decembra 1997, ki spreminja Uredbo Sveta (EGS) št. 805/68 z dne 27. junija 1968 o skupni ureditvi trga sektorja govedoreje (UL L 148, str. 24).

5 — Uredba Sveta (EGS) št. 2634/97 z dne 18. decembra 1997, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 805/68 o skupni ureditvi trga sektorja govedoreje (UL L 356, str. 13).

4. Člen 1 zadnjenavedene uredbe določa, da je pogoj za izplačilo izvoznih nadomestil za živo govedo zlasti spoštovanje določb Direktive Sveta 91/628 med prevozom do prvega kraja iztovarjanja v tretji državi namembnega kraja.

5. Na podlagi člena 2 Uredbe št. 615/98 se opravi pregled živali takrat, ko zapustijo ozemlje Skupnosti. Uradni veterinar preveri in potrdi, (a) ali so živali v skladu z določbami Direktive 91/628 sposobne za predvideni prevoz, (b) ali je prevozno sredstvo, v katerem bodo žive živali prepeljane z ozemlja Skupnosti, v skladu z določbami navedene direktive in (c) ali so bili sprejeti ustrezni ukrepi za zagotovitev oskrbe živali med prevozom, kot jih določa navedena direktiva.

6. Člen 5(3) Uredbe št. 615/98 določa:

„Izvozno nadomestilo se ne izplača za živali, ki so med prevozom poginile, ali za živali, glede katerih pristojni organ na podlagi dokumentov iz odstavka 2, poročil o pregledih iz člena 4 in/ali kateregakoli drugega podatka, ki ga ima o spoštovanju določb člena 1, meni, da ni bila spoštovana direktiva o zaščiti živali med prevozom.“

7. Direktiva 91/628 določa merila, ki jih morajo države članice upoštevati pri zaščiti živali med prevozom. Poglavje VII priloge k navedeni direktivi posebej določa presledke za napajanje in krmljenje, čas na poti in čas počitka, ki jih je treba upoštevati med prevozom živih živali. Točka 48(4)(d) in (5) navedene priloge za prevoz goveda določa pravilo (imenovano pravilo devetindvajsetih ur), v skladu s katerim morajo imeti živali po štirinajstih urah prevoza najmanj enourni počitek, med katerim jih je treba napojiti in po potrebi nakrmiti, potem pa so lahko na poti še dodatnih štirinajst ur, ko jih je treba ponovno iztovoriti, nahraniti in napojiti ter jim omogočiti najmanj štiriindvajseturni počitek.

8. Nazadnje, navedena točka 48(8) poglavja VII priloge k direktivi določa, da se v korist živali čas prevoza iz odstavkov 3, 4 in 7(b), iste točke 48 lahko podaljša za dve uri zlasti zaradi upoštevanja bližine namembnega kraja.

II – Dejansko stanje, vprašanji za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

9. Vprašanji, ki ju je predložitveno sodišče predložilo Sodišču, izhajata iz dveh ločenih nerešenih zadev glede sistema izvoznih nadomestil za živo govedo. V obeh zadevah je bila tožečima družbama zavrnjena pravica do izvoznih nadomestil zaradi neupoštevanja zakonodaje Skupnosti na področju zaščite živali med prevozom.

10. V prvi od zadev, iz katerih izhajata obravnavani vprašanji za predhodno odločanje, je družba Viamex Agrar Handels (v nadaljevanju: Viamex) pri Hauptzollamt Kiel prijavila izvoz 35 glav goveda v Libanon.

11. Na podlagi prvotnega načrta, ki je bil prijavljen organom v Kielu, bi se moral zadevni prevoz opraviti iz Neumünstra do Rase v skupnem trajanju osemindvajsetih ur. Iz predložitvenega sklepa pa izhaja, da je zadevni tovor zapustil odpremni kraj ob 13.30 in prispel v Prosecco šele ob 16. uri naslednjega dne po prvem delu prevoza v trajanju devetih ur in pol, ki mu je sledil dveurni odmor za oskrbo živali, in po drugem delu prevoza v trajanju petnajstih ur, med katerim se je prevoz podaljšal prek predvidenega časa zlasti zaradi dveh postankov zaradi nesreče in pregleda prevoza. Kot je navedeno v predložitvenem sklepu, se je v Proseccu prevoz nadaljeval na podlagi naloga pristojnega obmejnega veterinarja po dvajsetih urah postanka, med katerim so živali iztovorili, nakrmili in napojili, in tovor je po približno štirih urah in pol končno prispel v Raso.

12. Hauptzollamt Hamburg-Jonas (v nadaljevanju: Hauptzollamt) je z odločbo z dne 1. februarja 2001 na podlagi člena 5(3) Uredbe št. 615/98 zavrnil zahtevo za izvozno nadomestilo, ki jo je vložila družba Viamex, ker je menil, da je ta družba z zadevnim prevozom kršila zakonodajo Skupnosti na področju zaščite živali. Hauptzollamt je posebej navedel, da iz prevoznega načrta, ki ga je predložila družba Viamex, izhaja, da ta družba ni spoštovala določbe o najdaljšem trajanju prevoza iz točke 48(4)(d) poglavja VII priloge k Direktivi 91/628, saj se je drugi del prevoza podaljšal na več kot štirinajst ur. Poudaril je tudi, da pri prekoračitvi devetindvajseturnega prevoza ni bil upoštevan najmanj štiriindvajseturni počitek, ki je določen v točki 48(5) navedene priloge, glede na to, da je postanek v Proseccu trajal samo dvajset ur.

13. Hauptzollamt je zavrnil tudi ugovor družbe Viamex zoper odločbo o zavrnitvi izvoznega nadomestila, ker je menil, da ni pomembna okoliščina, s katero je družba Viamex upravičevala nespoštovanje štiriindvajseturnega počitka, za kar naj bi bil po navedbah te družbe odgovoren izključno italijanski obmejni veterinar, ki naj bi, potem ko je ugotovil, da so živali sposobne za nadaljevanje poti, dal vozniku tovornjaka nalog, naj nadaljuje pot po samo dvajsetih urah postanka. Hauptzollamt je najprej navedel, da iz dokumentov, ki jih je predložila družba Viamex, ne izhaja, da je dal obmejni veterinar nalog za nadaljevanje poti in da je v vsakem primeru dolžnost prevoznika, da se informira in pravilno uporabi v direktivi predpisni čas za počitek.

14. Predložitveno sodišče je v predložitvenem sklepu preseglo razlike med stališči pri upravnem organu z navedbo, da iz izjave voznika, ki je bil zadolžen za zadevni prevoz, izhaja, da se je prevoz nadaljeval na podlagi naloga pristojnega veterinarja in da na tako odločitev voznik nikakor ni mogel vplivati; predložitveno sodišče meni, da slednje potrjujejo zagotovila, ki jih je prejelo v drugih postopkih o podobnih vprašanjih glede spoštovanja časa za počitek iz obravnavane direktive.

15. V drugi od zadev, iz katerih izhajata obravnavani vprašanji za predhodno odločanje, je družba ZVK pri Hauptzollamt di Bamberg – Zollamt Coburg – prijavila, da želi opraviti izvoz 32 glav goveda v Egipt, za kar je zahtevala in nato prejela izvozno nadomestilo v obliki predplačila.

16. Pristojni Hauptzollamt je po opravljenem prevozu in preučitvi potovalnega načrta, ki ga je predložila družba ZVK, izdal popravno odločbo, s katero je v skladu z določbo člena 5(3) Uredbe št. 615/98 zahteval povečano vračilo izvoznega nadomestila, ki je bilo dodeljeno družbi ZVK kot predplačilo, in sicer, ker pri zadevnem prevozu ni upoštevala zakonodaje Skupnosti v zvezi z dobrim počutjem živali.

17. Čeprav predložitveni sklep glede poteka zadevnega prevoza ni preveč jasen, iz njega izhaja, (a) da naj družba ZVK po navedbah pristojnega Hauptzollamt pri zadevnem prevozu ne bi spoštovala največjega trajanja prevoza, določenega v točki 48(4)(d) poglavja VII priloge k Direktivi št. 91/628, in (b) da je zadevni prevoz vseboval skoraj sedemurni postanek pri izhodu iz carinskega ozemlja Skupnosti, in sicer zaradi pregleda obmejnega veterinarja.

18. Po prejetju zavrnilnih odločb o ugovorih, ki sta ju vložili družba Viamex zoper odločbo o zavrnitvi izvoznega nadomestila in družba ZVK zoper popravno odločbo o vračilu vnaprej plačanega nadomestila, sta zadevni družbi pri Finanzgericht Hamburg začeli postopek za razglasitev ničnosti teh odločb, ki je, zato ker je dvomilo o veljavnosti člena 1 Uredbe št. 615/98 in skladnosti člena 5(3) zadevne uredbe z načelom sorazmernosti, prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je člen 1 Uredbe št. 615/98 veljaven v delu, v katerem dodelitev izvoznih nadomestil pogojuje s spoštovanjem Direktive 91/628/EGS o zaščiti živali med prevozom?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je z načelom sorazmernosti skladna določba člena 5(3) Uredbe št. 615/98, v skladu s katero se izvozno nadomestilo ne izplača za živali, glede katerih pristojni organ na podlagi drugih informacij o spoštovanju člena 1 Uredbe št. 615/98 ugotovi, da Direktiva o zaščiti živali med prevozom ni bila spoštovana?“

19. Na podlagi člena 23 Statuta Sodišča so družbi Viamex in ZVK, Hauptzollamt, švedska vlada in Komisija predložili pisne izjave. Na obravnavi so bili prisotni zastopniki družb Viamex in ZVK, nemške vlade ter Komisije.

A – *Trditve strank*

20. Družba ZVK meni, da napotilo v členu 1 Uredbe št. 615/98 ni veljavno v delu, v katerem veže podelitev izvoznih nadomestil na spoštovanje določb s povsem drugega področja, to je s področja zaščite živali. Dobro počutje živali pa bi se moralo zagotavljati s primernejšimi instrumenti, kot je na primer sistem posebnih sankcij. To napotilo naj bi bilo tudi v nasprotju z načelom pravne varnosti, ker se na splošno in nerazdelno nanaša na celotno direktivo, vključno z določbami, ki le posredno vplivajo na dobro počutje živali. Družba ZVK podredno navaja, da naj bi člen 5(3) zadevne uredbe s tem, da

določa izgubo izvoznih nadomestil zaradi kakršnekoli kršitve direktive in ne glede na konkretni vpliv na dobro počutje živali, povzročil očitno nesorazmerno spoštovanje cilja, ki si ga je zastavil zakonodajalec, in sicer zagotovitev učinkovitega varstva dobrega počutja živali, ne pa sankcioniranje ravnanj, ki navedenega cilja ne ogrožajo. In končno, očitno nesorazmernost obravnavane določbe naj bi potrjevalo to, da ni določbe o tem, da obveznost vračila ne nastane v primeru višje sile, ko bi se z ohranitvijo pravice do nadomestila preprečile „očitne krivice“.

21. Komisija, Hauptzollamt in švedska vlada menijo, da je člen 1 obravnavane uredbe veljaven in da je njen člen 5(3) skladen z načelom sorazmernosti.

22. Te stranke v zvezi z vprašanjem o veljavnosti poudarjajo, da je povezavo med ločenima področjema – sistemom izvoznih nadomestil in zakonodajo o zaščiti živali – ustvaril Svet na področju temeljne Uredbe št. 805/68 (v nadaljevanju: temeljna uredba), Komisija pa je glede te povezave določila samo način uporabe v okviru obravnavane Uredbe št. 615/98. Vsekakor naj bi varstvo živali ustrezalo zahtevi splošnega interesa, ki ga Skupnost povsem upošteva na področju skupne kmetijske politike in katerega bistveni instrument so sistemi izvoznih nadomestil.

23. Poleg tega naj bi bila določba člena 5(3) obravnavane uredbe, na podlagi katere se zaradi nespoštovanja katerekoli določbe Direktive 91/628 in ne glede na njegovo težo zavrne izvozno nadomestilo, v skladu z načelom sorazmernosti, ker naj za izvedbo cilja zaščite živali ne bi obstajali ukrepi, ki bi izvoznike manj prizadeli. Komisija glede tega poudarja, da so pravila, ki jih določa direktiva, minimalni standardi za varstvo živali, ob kršitvi katerih, tudi če v majhnem obsegu, bi bilo ogroženo njihovo dobro počutje, tako da naj bi zakonodajalec Skupnosti z naložitvijo spoštovanja zadevne direktive želel določiti objektivni pogoj za prejemanje nadomestil in s tem preprečil, da bi Skupnost financirala izvoze, s katerimi bi bila kršena zahteva splošnega interesa na ravni Skupnosti.

24. Družba Viamex je v pisnih izjavah navedla razlago upoštevnih določb Direktive 91/628, ki jih je treba uporabiti v obravnavanem primeru, in se še posebej sklicevala na to, da je treba v obravnavanem primeru uporabiti podaljšanje prevoza za dve uri zaradi bližine namembnega kraja, ki ga je

mogoče ugotoviti na carinskem območju izhoda iz Skupnosti. Nespoštovanje časa, določenega za prevoz in za počitek, bi bilo treba dovoliti tudi v primeru višje sile, kot je bilo v obravnavanem primeru, ko se je prevoz podaljšal prek predvidenega časa zaradi nesreče in ko ni bil spoštovan štiriindvajseturni počitek zaradi izvršitve naloga, ki ga je obmejni veterinar dal prevozniku.

III – Pravna analiza

25. Predložitveno sodišče z zadevnima vprašanjema prosi Sodišče, naj pojasni, ali je mogoče ugotoviti, da je člen 1 Uredbe št. 615/98 veljaven v delu, v katerem določa, da je pogoj za izplačilo izvoznih nadomestil spoštovanje Direktive 91/628.

26. Preložitveno sodišče posebej navaja dvome o veljavnosti navedenega člena, ki izhajajo iz različnih ugotovitev, ki jih obravnavam v nadaljevanju.

27. Prvič, Finanzgericht Hamburg se sprašuje o tem, ali je zakonito, da se člen 1 Uredbe št. 615/98 sklicuje na Direktivo o zaščiti živali glede na to, da so cilji zadevnih ureditev različni. Meni, da dokaz o spoštovanju ureditve iz Direktive 91/628 kot predpostavka za izplačilo nadomestil povzroči nastanek pogoja za izplačilo nadomestil, ki ni v nobeni neposredni ali posredni zvezi s cilji tega sistema financiranja, in sankcionira tudi ravnanja, ki ne škodujejo finančnim interesom Skupnosti. Navedeno sodišče se sprašuje, ali je mogoče ugotoviti, da je obravnavano napotilo veljavno od takrat, ko je izvoznik konkretno sankcioniran zaradi neizpolnitve pogojev za prevoz, ki jih določa katerakoli določba direktive, tako da ta izgubi pravico do nadomestila (ali da mora vrniti nadomestilo, ki ga je prejel kot predplačilo) ne glede na to, da mu ni mogoče pripisati odgovornosti za neizpolnitev zadevnih pogojev in za težo neizpolnitve.

28. Glede prvega vprašanja je treba spomniti, da je Uredbo št. 615/98, ki določa podrobna pravila za uporabo sistema izvoznih nadomestil v sektorju govedoreje, sprejela Komisija za izvedbo temeljne Uredbe Sveta št. 805/68 o skupni organizaciji trgov v sektorju govedoreje, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta št. 2634/97 z dne 18. decembra 1997.

29. Natančneje, člen 1 Uredbe št. 615/98, ki je predmet prvega vprašanja za predhodno odločanje, je izvedbeni ukrep, ki ga izrecno določa člen 13(9) temeljne Uredbe št. 805/68. Odstavek 9 zadnjenavedenega člena, kakor je bil spremenjen z Uredbo Sveta št. 2634/97, določa, da je pogoj za izplačilo izvoznih nadomestil v sektorju govedoreje spoštovanje predpisov Skupnosti o dobrem počutju živali in zlasti o zaščiti živali med prevozom, med katerimi je v prvi uvodni izjavi Uredbe 2634/97 posebej omenjena Direktiva 91/628.

30. Iz tega izhaja, da je odločitev, ki pri predložitvenem sodišču vzbuja dvome, da se poudari pomen zakonodaje Skupnosti o dobrem počutju živali na področju sistemov izvoznih nadomestil, ki ob neupoštevanju teh predpisov povzroči izgubo pravice do nadomestila, sprejel Svet na področju temeljne uredbe, ki uvaja skupno ureditev trga v sektorju govedoreje, glede katere je Komisija v Uredbi št. 615/98 določila samo podrobna pravila za uporabo.

31. Čeprav se navedbe predložitvenega sodišča ne nanašajo na člen 13(9) temeljne uredbe, ampak samo na člen 1 Uredbe št. 615/98, ki določa podrobna pravila za njeno uporabo, je treba spomniti na povezavo, ki jo uvaja temeljna uredba med ločenima ureditvama izvoznih nadomestil in dobrega počutja živali. To povezavo je zakonito uvedel Svet pri izvrševanju diskrecijske pravice, ki jo ima pri izvajanju skupne kmetijske politike. S poudarjanjem pomena predpisov o dobrem počutju živali na področju sistema izvoznih nadomestil je Svet namreč poskrbel za zaščito ene od zahtev splošnega interesa, ki ga morajo, kot je navedlo Sodišče, institucije v celoti upoštevati pri izvajanju ciljev kmetijske politike, zlasti na področju skupne ureditve trga[6].

32. Poleg tega zakonodaja Skupnosti o dobrem počutju živali ni le izraz skupne zavesti, ki nasprotuje spodbujanju nepotrebnega trpljenja pri živalih, in neposredno in posredno prispeva k varovanju kakovosti prehranskih proizvodov, temveč določa tudi minimalne standarde skupnega varstva za vse države članice, da bi se preprečila različno obravnavanje gospodarskih subjektov in izkrivljanje prostega pretoka blaga.

6 — Glej na primer sodbo z dne 23. februarja 1988 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (68/86, Recueil, str. 855, točka 12). Pomen zahtev na področju dobrega počutja živali pri oblikovanju in izvajanju politik Skupnosti v kmetijskem sektorju je izrecno priznan v Protokolu o zaščiti in dobrem počutju živali, ki je priloga k Amsterdamski pogodbi (UL 1997, C 340, str. 110).

33. Če je treba šteti, kot je bilo navedeno, da je odločitev, ki jo je sprejel Svet z Uredbo št. 805/68, spremenjeno z Uredbo št. 2634/97, da se določi povezanost med sistemom nadomestil in zakonodajo Skupnosti na področju zaščite živali, zakonita, je treba šteti za zakonito tudi napotilo na to ureditev, ki ga je pri urejanju sistema nadomestil določila Komisija z Uredbo št. 615/98, in sicer na podlagi pooblastil, ki jih je v zvezi s tem nanjo prenesel Svet.

34. Vendar pa uporaba tako imenovane *cross reference*, ki jo zakonodajalec Skupnosti uporablja tudi na drugih področjih[7], ni v nasprotju z nobeno posamezno določbo niti splošnim načelom prava Skupnosti.

35. Menim torej, da je dvom predložitvenega sodišča o veljavnosti člena 1 Uredbe Komisije št. 615/98 glede na ugotovitve v prejšnjih točkah neutemeljen.

36. Glede drugega vprašanja, to je glede konkretne posledice, do katere privede obravnavano napotilo, Finanzgericht Hamburg v obrazložitvi svojega predloga za sprejetje predhodne odločbe poudarja predvsem to, da je posledica navedenega napotila ta, da je v uredbo in torej v ureditev pravice do izvoznih nadomestil za zadevne živali vnesena vrsta določb, ki „so nedoločene“, in pri tem poudarja, da na koncu niti izvozniku niti pristojnim organom na področju nadomestil ni razumljiva konkretna vsebina zadevnih določb; nato opozarja, da „niti nacionalni organi niti sodišča zaradi načela sorazmernosti *a priori* ne smejo opustiti zavrnitve nadomestila takrat, ko gre zgolj za majhno kršitev direktive o zaščiti živali med prevozom, za katero ni mogoče pripisati odgovornosti, niti nadomestila zavrniti le delno“[8].

37. Te navedbe Finanzgericht Hamburg kažejo na to, da je treba njegovi vprašanji o veljavnosti napotila iz člena 1 Uredbe št. 615/98 na Direktivo 91/628 in o sorazmernosti posledic, ki jih povzroči člen 5(3) ob neizpolnitvi pogojev prevoza, ki jih določa direktiva, šteti za tesno povezani, in sicer tako, da je treba razumeti, da predložitveno sodišče Sodišče prosi, naj pojasni, ali tako napotilo, čeprav v smislu prava Skupnosti

7 — Švedska vlada glede tega navaja Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001 (UL L 270, str. 1).

8 — Glej predložitveni sklep.

samo po sebi zakonito, izgubi veljavnost, če napotuje na direktivo, ki vsebuje nedoločene določbe, in če torej svojim naslovnikom dozdevno ne nalaga sorazmernega ukrepa.

38. Natančnejša opredelitev vprašanja, ki jo je navedlo Sodišče, je pomembna za rešitev problemov, nastalih v postopku v glavni stvari, ker je cilj posebne in konkretne ureditve pravice do nadomestil iz Uredbe št. 615/98 zelo drugačen od posebnega in konkretnega cilja, ki ga v zvezi z varstvom zdravja živali med prevozom določa Direktiva 91/628; slednja namreč določa dolžnost držav članic, da morajo zagotoviti, da se med prevozom spoštujejo določena merila s tem, da v členu 18 določa, da morajo države članice sprejeti „ustrezne posebne ukrepe“ za kaznovanje fizičnih ali pravnih oseb zaradi kršitev te direktive in ob predpostavki, da jih v rokih, v katerih morajo države članice začeti direktivo izvajati, „podrobno“ opredelijo; Uredba št. 615/98 pa „sankcionira“ nespoštovanje pravil v zvezi s prevozom, ki jih vsebuje direktiva, ne s sistemom ustreznih posebnih ukrepov, razvrščenih glede na težo kršitve, temveč z enim samim in obremenjujočim ukrepom odvzema pravice do nadomestila, to je z odvzemom, ki se uporablja za katerokoli kršitev določb direktive.

39. Sam sistem, ki ga določa direktiva, neposredno ne vpliva na subjekte, ki opravijo prevoz, temveč prepušča, da nanje neposredno vpliva izvedbena zakonodaja držav članic.

40. Ta sistem, ker glede uporabe preide iz prvotnega okvira ureditve prevoza k okviru, v katerem je pomemben za napotilo iz Uredbe št. 615/98, neposredno vpliva na posamezne izvoznike. Posledica tega je, da navedenega sistema in odločitev, ki so sprejete na podlagi tega sistema – glede na funkcijo, ki mu jo daje navedeno napotilo – ni mogoče šteti za zakonite, (a) če ni mogoče ugotoviti, da imajo v tem sistemu jasno in nedvoumno podlago, in (b) če so njihovi učinki nesorazmerni.

41. Sodišče je posebej pojasnilo, da je ob spoštovanju temeljnega načela pravne varnosti, na podlagi katerega mora biti zakonodaja Skupnosti jasna, njena uporaba pa predvidljiva za vse udeležence, mogoče naložiti sankcijo, tudi če nima kazenskopravne narave, samo če ima jasno in nedvoumno pravno podlago[9]. Poleg tega načelo sorazmernosti zahteva, da morajo biti ukrepi, ki

9 — Glej na primer sodbi z dne 18. novembra 1987 v zadevi Maizena (137/85, Recueil, str. 4587, točka 15) in z dne 12. decembra 1990 v zadevi Vandermoortele proti Komisiji (C-172/89, Recueil, str. I-4677, točka 9).

jih sprejme institucija Skupnosti, primerni za uresničenje zastavljenega cilja in ne smejo prekoračiti okvirov, ki so potrebni za njihovo doseganje[10], ter da morajo biti zato morebitne obveznosti, naložene gospodarskim subjektom, sorazmerne z zastavljenim ciljem v okviru ukrepov Skupnosti.

42. Prošnja za pojasnila, ki jo je Finanzgericht Hamburg predložilo Sodišču, očitno vsebuje to, naj se preveri, ali je napotilo na direktivo, ki ga vsebuje uredba, skladno z navedenima zahtevama; pri takem preverjanju pa ni mogoče prezreti zahteve po ustreznem ravnovesju med zagotovitvijo izvajanja ciljev politik Skupnosti, ki jim sledi, in pravnim varstvom subjektov, ki jih zadeva.

43. Glede tega je treba usmeriti pozornost na to, da direktiva določa, da za varstvo zdravja živali med prevozom ni odgovoren samo izvoznik ali njegov predstavnik, temveč tudi države članice; te morajo v skladu s prvim stavkom člena 7(1) Direktive zagotoviti „sprejetje potrebnih ukrepov, da se zamude ali trpljenje živali preprečijo ali zmanjšajo do najmanjše možne mere, kadar stavke ali druge nepredvidljive okoliščine preprečijo“ njeno uporabo, in v skladu z drugim stavkom istega člena sprejetje posebnih ukrepov v pristaniščih in mejnih kontrolnih točkah, da se pospeši prevoz živali pod pogoji, ki so v skladu z zahtevami te direktive.

44. Glede na to deljeno odgovornost za zagotovitev varstva zdravja med prevozom goveda ni mogoče prezreti pomena podatka, navedenega že v točki 13 zgoraj, ki jasno izhaja iz sklepa četrtega senata Finanzgericht Hamburg z dne 10. januarja 2006.

45. Kot je bilo navedeno, Finanzgericht s tem sklepom pri vprašanju, ki ga je postavilo Sodišču, izhaja iz ugotovitve, ki se je mora slednje v okviru pristojnosti, ki jih ima na podlagi člena 234 ES, nujno držati: ugotovilo je, da se je zadevni prevoz živali po dvajseturnem počitku po prvem delu prevoza, ki bi mu moral na podlagi direktive slediti štiriindvajseturni počitek, „nadaljeval na podlagi naloga pristojnega veterinarja“ v skladu s prakso, da „praviloma dežurni veterinar

10 — Glej zgoraj navedeno sodbo Maizena (točka 15) in sodbo z dne 11. julija 2002 v zadevi Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Recueil, str. I-6453, točka 59).

odloča o času natovarjanja in nadaljevanja prevoza živali ter da sam voznik nikakor ne more vplivati na to, po koliko urah počitka bo tovornjak lahko nadaljeval pot“, in potem ko je to očitno ugotovilo na podlagi sklepa, da naj nadaljevanje poti ne bi škodilo varstvu živali.

46. Navedeni podatek

a) konkretno potrjuje, kar je bilo že poudarjeno v zvezi z dejstvom, da Direktiva določa dejavnosti in odgovornosti za varstvo zdravja živali ne le v breme izvoznikov, ampak tudi v breme držav članic, in

b) jasno kaže, da je bilo z uredbama Sveta in Komisije – ker določata, da je za zdravje živali odgovoren samo izvoznik, zaradi česar je avtomatično in precej strogo določena v njegovo breme sankcija zaradi nespoštovanja časovnega razporeda, katerega upoštevanje je lahko odvisno tudi od ravnanj organov držav članic, in to tudi takrat, ko nacionalni organi, ki jim je Skupnost naložila skrb na tem področju, potrdijo, da so živali dobrega zdravja in lahko nadaljujejo pot ali jo morajo nadaljevati – kršeno načelo sorazmernosti, ki, kot je bilo v sodni praksi Skupnosti, navedeni v točki 41, večkrat poudarjeno, pomeni tudi to, da institucije ne smejo uporabljati svojih pristojnosti za prekoračitev tistega, kar je nujno za doseganje ciljev, za katere so jim bile pristojnosti podeljene. Svet in Komisija sta namreč s sprejetjem navedenih uredb – tako da sta obe instituciji prezrli dejstvo, da pravo Skupnosti na tem področju določa, da so za varstvo zdravja živali odgovorne tudi države članice – prekoračila to, kar je mogoče nujno in utemeljeno zahtevati od izvoznikov.

47. Na podlagi vsega navedenega je treba na vprašanji Finanzgericht Hamburg odgovoriti pritrdilno. To velja tako za zadevo C-37/06 kot za zadevo C-58/06.

48. Ni mogoče trditi, da je moja ugotovitev iz prejšnje točke v nasprotju s sodno prakso, s katero je Sodišče ugotovilo, da je z načelom sorazmernosti združljiva – in torej veljavna – ureditev, ki v glavnem temelji na Uredbi Komisije št. 3665/87 o skupnih podrobnih pravilih za uporabo sistema izvoznih nadomestil za kmetijske proizvode. Ta ureditev s tem, da v okviru spodbujanja in varovanja udeležbe ES v mednarodni trgovini z govejim mesom določa pravico do nadomestil in

predplačil, zavarovanih z varščino v obliki bančne garancije, ki ustreza nadomestilom v korist subjektov, ki izvažajo zadevno meso v tretje države, natančno določa, in sicer tudi za primere, v katerih prvotno predvideni izvoz ni mogel biti opravljen iz razlogov višje sile, da

a) izvoznik izgubi pravico do nadomestila in je torej dolžan vrniti prejeto predplačilo, tako da se zadrži v ta namen izročena varščina, kadar živali, za katere je bil uveden izvozni postopek, niso bile dane v promet v državi, za katero je bil ta uveden;

b) mora izvoznik, če mu je vseeno uspelo izvoziti živali v tretjo državo, vendar ne v tisto, za katero je bil uveden izvozni postopek s podelitvijo predplačila, in je Skupnost za izvoze v to drugo državo določila nižja nadomestila, povrniti razliko med zneskom, ki ga je prejel kot predplačilo, in nadomestilom, ki mu pripada za dejansko opravljeni izvoz.[11]

11 — Glej v tem smislu na primer sodbi z dne 28. marca 1996 v zadevi Anglo-Irish Beef Processors International in drugi (C-299/94, Recueil, str. I-1925, točka 29) in z dne 29. septembra 1998 v zadevi First City Trading in drugi (C-263/97, Recueil, str. I-5537, točka 36).

49. Navedena sodna praksa ni skladna z ugotovitvijo iz točke 47, ker se – čeprav se opredeljuje v korist odvzema pravice do nadomestila in se opredeljuje glede tega, ali je uredba, ki določa to pravico, skladna z načelom sorazmernosti – nanaša na primere, v katerih se ta pravica upošteva z namenom, ki je zelo drugačen od namena, zaradi katerega se odvzem pravic upošteva v postopkih v glavni stvari.

50. Cilj uvedbe sistema izvoznih nadomestil iz Uredbe št. 805/68 je bil in je še vedno ta, da trge tretjih držav odpre in obdrži odprte za izvoz goveda, kar zagotavlja udeležbo ES v mednarodni trgovini s temi živalmi, da bi se na notranjem trgu zmanjšali presežki glede na ugotovljene presežke in hkrati na primerni ravni ohranili dohodki subjektov, sodelujočih v kmetijstvu.[12]

51. Izvozniki imajo pravico do nadomestila, če predložijo dokaz, da so dali zadevne živali v promet v tretji državi in da so jih v zadnjem času vzeli s trga Skupnosti. Podelitev nadomestil izvoznikom je nasprotna izpolnitev za prispevek, ki ga dajo s to konkretno storitvijo k uresničitvi ciljev politike Skupnosti. „Odvzem“ pravic do nadomestil, kadar živali niso bile dane v promet v tretjih državah,

12 — Glej na primer zgoraj navedeno sodbo First City Trading in drugi, točka 26.

dejansko ne pomeni odvzema že določenih nadomestil ali nadomestil, ki so v postopku potrjevanja, ampak samo to, da se *ex novo* ne podelijo nadomestila, ki bi bila podeljena, če bi bilo tako dajanje v promet potrjeno. Brez dajanja živali v promet v tretji državi bi to, da bi bila izvozniku podeljena nadomestila, in to, da bi lahko zadržal predplačilo, ki ga je prejel za nadomestilo, ki mu bo verjetno podeljeno, pomenilo prenos sredstev Skupnosti brez pravnega naslova. Brez pravnega naslova bi bilo tudi to, če bi se izvozniku prepustila razlika med zneskom predplačila za izvoz v tretjo državo in zneskom, ki bi mu pripadal, ker zaradi višje sile ni mogel izvoziti živali v državo, za katero je bil uveden izvozni postopek, ampak v drugo tretjo državo, za katero je Skupnost določila nižje nadomestilo.

52. Iz teh razlogov je Sodišče v sodni praksi, navedeni v točki 48 zgoraj, menilo, da Uredba št. 3665/87 ni neveljavna zaradi uveljavljanega nasprotja z načelom sorazmernosti, ker določa „zaseg dela varščine, enake razliki med zneskom predplačila za nadomestilo in zneskom dejansko dolgovanega nadomestila“[13].

53. Namen odvzema pravice do nadomestila, ki ga določa napotilo iz člena 1 Uredbe št. 615/98 na Direktivo 91/628, je povsem drugačen. Kot izhaja iz člena 18 Direktive Sveta 91/628 v zvezi z zaščito živali med prevozom in kot je bilo poudarjeno zgoraj, ta direktiva države članice zavezuje, da morajo sprejeti „ustrezne posebne ukrepe za kaznovanje fizičnih ali pravnih oseb zaradi kršitev te direktive“. Določba člena 5(3) Uredbe št. 615/98 o tem, da se izvozniku ne izplača nadomestilo, če ni „spoštoval“ navedene direktive, se ne sklicuje, kot določa člen 33(5) Uredbe št. 3665/87, na to, da ni nasprotne izpolnitve, za katero je določeno „nadomestilo“, ampak v breme izvoznika uvaja ukrep, ki sodi med sankcije, za katere je v členu 18 te direktive določeno, da bi jih morale sprejeti države članice, in ki jih je Skupnost uvedla z večanjem izkušenj na tem področju

13 — Na to ne vpliva določba, da subjekti, ki po prejetju predplačila za nadomestila za izvoz goveda v tretje države teh živali ne dajo v promet v tretji državi, niso dolžni vrniti prejetega zneska, kadar so živali zaradi višje sile izgubili *in itinere*. To izjemo pri vračilu je treba pripisati samo izrednemu priznanju napora, ki ga je izvoznik vseeno vložil v to, da bi prispeval k izvajanju politike Skupnosti, in je torej mogoča, ker jo je zakonodajalec izrecno določil.

in z uveljavljanjem zavesti, da mora bolje poskrbeti za varstvo živali.

54. Medtem ko je bila z Uredbo št. 3665/87 izključena pravica do izplačila nadomestila, takrat ko živali niso bile dane v promet v tretji državi, in je ta uredba izključila nastanek pravice, je Komisija z Uredbo št. 615/98 posegla v pravni položaj, ki naj bi se konkretno uveljavil v obliki pravice do nadomestila, v primerih, ki jih je mogoče preveriti, ko izvoznikom, čeprav z manjšimi zamudami, ki jih ni mogoče pripisati samo njim, uspe dati živali, glede katerih je bil uveden izvozni postopek, v promet v tretji namembni državi ali v kateri drugi tretji državi.

55. Ker Uredba št. 615/98 določa sankcijo, čeprav samo upravno, ki posega v pravice subjektov po predpisih Skupnosti, ni mogoče, da ne bi bil pogoj za njeno zakonitost ta, da so njeni učinki sorazmerni z zastavljenimi cilji. In kot je bilo poudarjeno zgoraj, učinki te uredbe niso taki.

IV – Predlog

56. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje Finanzgericht Hamburg odgovori tako:

Ugotoviti je treba, da je člen 1 Uredbe Komisije (ES) št. 615/98 z dne 18. marca 1998 o podrobnih pravilih za uporabo sistema izvoznih nadomestil za dobro počutje živega

goveda med prevozom neveljaven zaradi kršitve načela sorazmernosti, ker – z napotilom na Direktivo Sveta 91/628 o zaščiti živali med prevozom, namesto z uvedbo primernih posebnih sankcij, kot to od držav članic zahteva navedena direktiva – določa, da je za varstvo živali v celoti odgovoren izvoznik, zaradi česar je avtomatično in strogo določeno, da izgubi pravico do nadomestila, pri čemer to sankcijo povzroči nespoštovanje časovnega razporeda, katerega neupoštevanje je lahko odvisno tudi od ravnanj nacionalnih organov, ki tako kot v postopkih v glavni stvari na podlagi ugotovitve, da so živali dobrega zdravja, prevozniku naložijo, naj pot nadaljuje ne glede na spoštovanje navedenega časovnega razporeda.