ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н PAOLO MENGOZZI
представено на 13 септември 2007 година [1]

1. С настоящите преюдициални запитвания препращащият съд иска по същество от Съда да се установи а) дали независимо от конкретния резултат, до който води, за целите на получаването на възстановяванията при износ на говеда може да се приеме за действително препращането от Регламент (ЕО) № 615/98 [2] към Директива 91/628/ЕИО [3], уреждаща критериите, чието спазване държавите-членки трябва да осигурят за защита на въпросните животни, и б) дали посоченото препращане трябва да се приеме за действително предвид конкретния резултат, до който води. Националният съд иска също да установи съответствието с принципа на пропорционалност на член 5, параграф 3 от въпросния регламент, с който се предвижда, че възстановяването при износ не се изплаща за животните, за които компетентният орган прецени, като се вземат предвид доказателствата, с които разполага относно спазването на разпоредбите на член 1 от него, че Директива 91/628 не е била спазена.

I — Правна уредба

2. Член 13, параграф 9, втора алинея от Регламент (ЕИО) № 805/68 на Съвета от 27 юни 1968 година за общата организация на пазара на телешко и говеждо месо [4], изменен с Регламент (ЕО) № 2634/97 [5], подчинява плащането на възстановяванията при износ на живи животни на спазването на общностното законодателство относно хуманното отношение към животните, и в частност на разпоредбите относно защитата на животните по време на транспорт.

3. Правилата за прилагане на Регламент № 805/68 са уточнени с Регламент № 615/98.

1 — Език на оригиналния текст: италиански.

2 — Регламент (ЕО) № 615/98 на Комисията от 18 март 1998 година относно особени правила за прилагане на режима на възстановяванията при износ, що се отнася до хуманното отношение към живите животни от рода на едрия рогат добитък по време на транспорт (ОВ L 82, стр. 19).

3 — Директива (ЕИО) № 91/628 на Съвета от 19 ноември 1991 година за защита на животните по време на транспорт и за изменение на Директиви 90/425/ЕИО и 91/496/ЕИО (ОВ L 340, стр. 17; Специално издание на български език 2007 г., глава 3, том 10, стр. 182), изменена с Директива 95/29/ЕО на Съвета от 29 юни 1995 година (ОВ L 148, стр. 52; Специално издание на български език 2007 г. глава 3, том 17, стр. 130).

4 — ОВ L 148, стр. 24.

5 — Регламент (ЕИО) № 2634/97 на Съвета от 18 декември 1997 г., който изменя Регламент (ЕИО) № 805/68 за общата организация на пазара на телешко и говеждо месо (ОВ L 356, стр. 13).

4. В член 1 от последния се пояснява, че изплащането на възстановяванията при износ на живи животни от рода на едрия рогат добитък е подчинено на спазването на разпоредбите на Директива 91/628 по време на транспорта на животните до тяхното първо разтоварване в третата страна на крайно местоназначение.

5. Съгласно член 2 от Регламент № 615/98 проверка на животните се извършва при излизането им от Общността. Официален ветеринарен лекар проверява и удостоверява: а) че животните са годни за пътуването в съответствие с разпоредбите на Директива 91/628, б) че превозното средство, в което живите животни ще напуснат територията на Общността, е в съответствие с разпоредбите на същата директива и в) че са взети съответните мерки, за да се осигури грижата за животните по време на пътуването, както предвижда посочената директива.

6. Член 5, параграф 3 от Регламент № 615/98 предвижда:

„Възстановяването при износ не се изплаща за животни, умрели по време на транспорта, или за животните, за които компетентният орган прецени, че Директивата за защита на животните по време на транспорт не е била спазена, като се вземат предвид визираните в параграф 2 документи, посочените в член 4 доклади за проверка и/или всяко друго доказателство относно спазването на визираните в член 1 от него разпоредби, с което органът разполага.“ [неофициален превод]

7. Директива 91/628 установява критериите, които държавите-членки трябва да прилагат за защита на животните по време на транспорт. В частност глава VII от приложението към тази директива посочва интервалите на поене и на хранене, както и продължителността на пътуване и на почивка, които трябва да се спазват по време на транспорта на живи животни. Относно транспорта на животни от рода на едрия рогат добитък точка 48, параграф 4, буква г) и параграф 5 от същата глава установяват правило (наречено правило на „двадесет и деветте часа“), според което след 14 часа пътуване на животните се дава период за почивка от най-малко 1 час, през който трябва да бъдат напоени и евентуално нахранени, след което могат да бъдат транспортирани още 14 часа, за да бъдат след това отново разтоварени, нахранени и напоени и да се оставят да починат в продължение най-малко на 24 часа.

8. Накрая, в параграф 8 от посочената точка 48 от глава VII от приложението към директивата се предвижда, че в интерес на животните времето на пътуване по параграфи 3 и 4 и параграф 7, буква б) от същата точка 48 може да се удължи с 2 часа, като се вземе под внимание по-специално близостта до местоназначението.

II — Фактите, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

9. Поставените на Съда въпроси от препращащия съд произтичат от две отделни производства относно режима на възстановяванията при износ на живи животни от рода на едрия рогат добитък. В двете дела на дружествата жалбоподатели е отказано правото на възстановявания при износ поради неспазване на общностното законодателство за защита на животните по време на транспорт.

10. В първото от двете дела, които са дали повод за настоящите преюдициални запитвания, дружеството Viamex Agrar Handels GmbH (наричано по-нататък „Viamex“) декларира пред Hauptzollamt Kiel износа на 35 живи говеда за Ливан.

11. Според първоначално декларирания пред органите в Kiel маршрут въпросното пътуване трябвало да се извърши от Neumünster до Rasa с обща продължителност от 28 часа. От акта за препращане обаче следва, че въпросният товар е напуснал мястото за експедиция в 13,30 ч. и е достигнал Prosecco едва в 16 ч. на другия ден след първа фаза на транспорт от 9 часа и половина, последвана от 2-часова почивка за грижи за животните и от продължила 15 часа втора фаза на транспорт, през която пътуването се е удължило над предвиденото по-специално поради две спирания, направени за констатирано произшествие и за контрол на транспорта. Според съдържащите се в определението за препращане уточнения в Prosecco транспортирането продължило по нареждане на компетентния граничен ветеринарен лекар, след 20-часов престой, през който животните били разтоварени, нахранени и напоени, за да достигнат накрая Rasa, след около 4 часа и половина.

12. С решение от 1 февруари 2001 г. на основание член 5, параграф 3 от Регламент № 615/98 Hauptzollamt Hamburg-Jonas (наричана по-нататък „Hauptzollamt“) отхвърля подаденото от Viamex заявление за възстановяване при износ, доколкото преценява, че последното е извършило въпросния транспорт в нарушение на общностното законодателство за защита на животните. В частност Hauptzollamt посочва, че от представения от Viamex маршрутен план следва, че дружеството не е спазило максималната продължителност на транспорт, предвидена в точка 48, параграф 4, буква г) от глава VII от приложението към Директива 91/628, тъй като втората фаза на пътуването е продължила повече от 14 часа. Hauptzollamt изтъква също, че при продължилото повече от 29 часа пътуване не е спазено времето за почивка от най-малко 24 часа, предвидено в точка 48, параграф 5 от същата глава, тъй като направената в Prosecco почивка била само 20 часа.

13. След това Hauptzollamt отхвърля подадената от Viamex жалба срещу решението за отказ за възстановяването при износ, преценявайки като неотносимо изтъкнатото от Viamex обстоятелство, обясняващо неспазването на времето за почивка от 24 часа, което според него се дължало единствено на поведението на италианския граничен ветеринарен лекар, който наредил на шофьора на камиона да продължи пътуването само след 20-часов престой, щом като било установено, че животните са в състояние да пътуват. Hauptzollamt посочва, на първо място, че от представените от Viamex документи не следва, че указанията относно продължаването на пътуването са били дадени от граничния ветеринарен лекар, както и че във всички случаи превозвачът е бил длъжен да се информира и да прилага правилно предвиденото в директивата време за почивка.

14. В определението за препращане препращащият съд преодолява появилото се по време на административното производство различие в становищата, като отбелязва, че от разпита на шофьора, натоварен с въпросния транспорт, следва, че пътуването е било продължено по нареждане на компетентния ветеринарен лекар и шофьорът не би могъл ни най-малко да повлияе върху това решение; според препращащия съд този последен факт е потвърден от констатациите, до които е достигнал в други производства, отнасящи се до подобни въпроси, свързани със спазването на предвиденото във въпросната директива време за почивка.

15. Във второто от делата, дали повод за настоящите преюдициални запитвания, Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) декларира пред Hauptzollamt Bamberg — Zollamt Coburg, че иска да извърши износ на 32 живи говеда за Египет, за който износ то иска и впоследствие получава предварително възстановяване при износ.

16. След извършване на пътуването, при преглед на представения от ZVK маршрутен план компетентната Hauptzollamt приема изменителна мярка, като в съответствие с разпоредбата на член 5, параграф 3 от Регламент № 615/98 иска връщане, заедно с увеличение, на предварително предоставеното на ZVK възстановяване при износ поради неспазване при въпросния транспорт на общностното законодателство относно хуманното отношение към животните.

17. Въпреки че определението за препращане не е особено ясно относно условията, при които е протекъл разглежданият транспорт, от него следва, че: а) според компетентната Hauptzollamt по време на въпросния превоз ZVK не е спазило ограниченията за продължителност, предвидени в точка 48, параграф 4, буква г) от глава VII от приложението към Директива 91/628, и б) че разглежданата продължителност на транспорт е включвала престой от почти 7 часа в изходната точка от митническата територия на Общността, направен за целите на контрола от граничния ветеринарен лекар.

18. Срещу решенията, с които се отхвърлят възраженията, направени съответно от Viamex срещу решението за отказ за възстановяването при износ и от ZVK срещу изменителната мярка за връщане на предварителното възстановяване, посочените дружества подават жалби за отмяна пред Finanzgericht Hamburg, който поради съмненията си относно действителността на член 1 от Регламент № 615/98 и относно съответствието на член 5, параграф 3 от същия регламент с принципа на пропорционалност спира висящото пред него производство и поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Действителен ли е член 1 от Регламент (ЕО) № 615/98, доколкото подчинява предоставянето на възстановяването при износ на спазването на Директива 91/628/ЕИО за защита на животните по време на транспорт?

2) При утвърдителен отговор на предходния въпрос съответства ли на принципа на пропорционалност разпоредбата на член 5, параграф 3 от Регламент № 615/98, съгласно която възстановяването при износ не се изплаща за животните, за които компетентният орган прецени предвид всяко друго доказателство относно спазването на визираните в член 1 от Регламент № 615/98 разпоредби, с което той разполага, че Директивата за защита на животните по време на транспорт не е била спазена?“

19. Съгласно член 23 от Статута на Съда писмени становища са представени от Viamex, ZVK, Hauptzollamt, шведското правителство, както и от Комисията на Европейските общности. На заседанието се явяват представители на Viamex, ZVK, германското правителство и Комисията.

A — *Доводи на страните*

20. ZVK счита, че извършеното в член 1 от Регламент № 615/98 препращане не е действително в частта, в която подчинява получаването на възстановяванията при износ на спазването на разпоредби, касаещи съвсем друга област, а именно защитата на животните. Нещо повече, хуманното отношение към животните трябвало да се осигури чрез по-подходящи способи, като например система от особени санкции. Освен това въпросното препращане противоречало на принципа на правна сигурност, тъй като се отнася по общ начин и без разграничение до цялата директива, в това число и до разпоредбите, които имат само непряко отражение върху благосъстоянието на животните. В допълнение ZVK отбелязва, че като предвижда

изгубване на правата при износ за всяко нарушение на директивата, независимо от конкретната последица върху благосъстоянието на животните, член 5, параграф 3 от разглеждания регламент очевидно не е пропорционален на преследваната от законодателя цел, която е именно да се осигури ефективна защита на благосъстоянието на животните, а не да се санкционира поведение, което не вреди на тази цел. Накрая, очевидната липса на пропорционалност на разглежданата разпоредба се потвърждавала от факта, че не е предвидено изключение от задължението за връщане при наличие на непреодолима сила, когато запазването на правото на възстановяване би предотвратило случаи на „крещяща несправедливост".

21. Комисията, Hauptzollamt и шведското правителство, от своя страна, считат, че член 1 от въпросния регламент е действителен и член 5, параграф 3 от същия съответства на принципа на пропорционалност.

22. Що се отнася до въпроса за действителността, посочените страни изтъкват, че връзката между двете различни области — режим на възстановяванията при износ и законодателство относно защитата на животните — е установена на по-ранен етап от Съвета в Регламент № 805/68, чиито правила за прилагане Комисията се ограничава да уточни в разглеждания от мен Регламент № 615/98. При всички случаи защитата на животните съответства на изискване от общ интерес, за което Общността напълно държи сметка в областта на Общата селскостопанска политика и за което системите на възстановяванията при износ представляват основен инструмент.

23. Освен това разпоредбата на член 5, параграф 3 от разглеждания регламент, на основание на която се отказва възстановяването при износ поради неспазване на която и да е разпоредба на Директива 91/628 и независимо от тежестта на това нарушение, съответствала на принципа на пропорционалност, доколкото за да се постигне целта за защита на животните, не съществуват мерки, които биха могли в по-малка степен да засегнат износителите. В това отношение Комисията подчертава, че установените с директивата правила представляват минимални норми за защита на животните, чието нарушаване дори и в незначителна степен ще застраши благосъстоянието на последните, така че като налага спазването на въпросната директива, общностният законодател е искал да определи обективно условие за получаването на възстановяванията, за да се избегне финансирането от Общността на износ, осъществен в нарушение на изискване от общ интерес от значение за Общността.

24. В писменото си становище Viamex предлага тълкуване на относимите разпоредби на приложимата по настоящото дело Директива 91/628, като се позовава по-специално на приложимостта в случая на 2-часовото удължаване на пътуването по изключение, като се вземе

под внимание близостта на местоназначението, за което може да се приеме, че е изходната точка от митническата територия на Общността. Освен това неспазването на времето за пътуване и почивка трябвало да бъде разрешено в случаите на непреодолима сила, каквито са се оказали тези по настоящото дело, при което транспортирането е продължило повече от предвиденото поради произшествие и времето за почивка от 24 часа не е било спазено поради изпълнението на дадени на превозвача от граничния ветеринарен лекар нареждания.

III — Правен анализ

25. С разглеждания въпрос препращащият съд иска от Съда да поясни дали член 1 от Регламент № 615/98 може да се приеме за действителен в частта, в която подчинява изплащането на възстановяванията при износ на спазването на Директива 91/628.

26. В частност, препращащият съд изразява съмнения относно действителността на този член предвид съображения от различно естество, които ще разгледам по-нататък.

27. На първо място, Finanzgericht Hamburg иска да установи законосъобразността на извършеното в член 1 от Регламент № 615/98 препращане към Директивата за защита на животните, предвид различните цели на разглежданите разпоредби. Според него обстоятелството, че изплащането на възстановяванията е подчинено на доказване, че са спазени разпоредбите на Директива 91/628, създава условие за изплащането на възстановяванията, което няма никаква пряка или непряка връзка с целите на тази система за финансиране, и освен това съдържа санкция за поведение, което не накърнява финансовите интереси на Общността. Въпросният съд иска да установи след това дали разглежданото препращане може да се приеме за действително, след като то практически санкционира износителя за това, че не е изпълнил условията на транспорт, предвидени в която и да е разпоредба от директивата, с изгубването на правото на възстановяване (или със задължението за връщане на вече полученото предварително възстановяване), и то независимо от отговорността на последния за неспазването на посочените условия и от тежестта на това неспазване.

28. Що се отнася до първата точка, следва да се припомни, че разглежданият Регламент № 615/98, който уточнява правилата за прилагане на режима на възстановяванията при износ в сектора на говеждо и телешко месо, е приет от Комисията за прилагане на базовия Регламент на Съвета № 805/68 за обща организация на пазара на говеждо и телешко месо, изменен с Регламент на Съвета № 2634/97 от 18 декември 1997 година.

29. По-специално член 1 от Регламент № 615/98 представлява мярка за прилагане на изрично предвиденото в член 13, параграф 9 от базовия Регламент № 805/68. Посоченият параграф 9, изменен с Регламент № 2634/97, подчинява плащането на възстановяванията при износ в сектора на говеждо и телешко месо на спазването на общностните разпоредби относно хуманното отношение към животните, и в частност относно защитата на последните по време на транспорт, между които разпоредби в първо съображение от Регламент № 2634/97 изрично се упоменава Директива 91/628.

30. Оттук следва, че предизвикващият съмнения у препращащия съд избор, а именно дали във връзка с режима на възстановяванията при износ да се прибегне до общностното законодателство за хуманно отношение към животните, като се предвиди изгубване на правото на възстановяване при неспазване на посоченото законодателство, е избор, направен от Съвета на по-ранен етап в базовия регламент за обща организация на пазара на говеждо и телешко месо, чиито правила за прилагане Комисията се е ограничила да уточни в Регламент № 615/98.

31. Въпреки че съображенията на препращащия съд не касаят член 13, параграф 9 от базовия регламент, а се отнасят само до член 1 от Регламент № 615/98, който определя неговите правила за прилагане, следва да се припомни установената в базовия регламент връзка между двата различни режима на възстановяванията при износ и хуманното отношение към животните. Тази връзка е основателно установена от Съвета при упражняване на неговото широко право на преценка, което му е признато при прилагането на Общата селскостопанска политика. Всъщност, като прибягва във връзка с режима на възстановяванията при износ до общностното законодателство за хуманното отношение към животните, Съветът защитава едно от изискванията от общ интерес, за което съгласно уточненията на Съда институциите трябва да държат сметка при преследването на целите на селскостопанската политика, и по-конкретно в рамките на общата организация на пазарите [6].

32. Освен това общностното законодателство за хуманно отношение към животните, наред с това, че представлява отговор на общия стремеж да не се причиняват ненужни страдания на животните и пряко или непряко допринася за защитата на качеството на хранителните продукти, цели установяването на минимални норми на защита, общи за всички държави-членки, за да се избегнат неравното третиране на икономическите оператори и нарушенията на свободното движение на стоки.

6 — Вж. например Решение от 23 февруари 1988 г. по дело Обединеното Кралство/Съвет (68/86, Recueil, стр. 855, точка 12). Относимостта на изискванията в областта на хуманното отношение към животните при формулирането и провеждането на политиката на Общността в областта на земеделието е изрично призната в Протокола относно закрилата и хуманното отношение към животните, приложен към Договора от Амстердам (ОВ C 340, 1997 г., стр. 110).

33. Макар, както вече посочих, сам по себе си изборът на Съвета в Регламент № 805/68, изменен с Регламент № 2634/97, да установи връзка между режима на възстановяванията при износ и общностното законодателство в областта на защита на животните да следва да се приеме за основателен, трябва също да се приеме за основателно, само по себе си, и извършеното от Комисията препращане към същото това законодателство, когато тя въвежда режима на възстановяванията с Регламент № 615/98, упражнявайки делегираните ѝ от Съвета правомощия в тази област.

34. От друга страна, прибягването до т.нар. „cross reference“, използвано в други области от общностния законодател [7], не противоречи нито на конкретна разпоредба, нито на общ принцип на общностното право.

35. Ето защо считам, че с оглед на разгледаните в предходните точки аспекти изразените от препращащия съд съмнения относно действителността на посочения по-горе член 1 от Регламент № 615/98 са неоснователни.

36. Що се отнася до втората точка, а именно до конкретния резултат от въпросното препращане, в съображенията към преюдициалното запитване Finanzgericht Hamburg изтъква най-напред, че поради посоченото препращане, в регламента, а оттам и в режима на правото на възстановяванията при износ на въпросните животни, са включени редица разпоредби, които са „за съжаление неточни“, и че в крайна сметка конкретното прилагане на тези разпоредби не е ясно нито за износителя, нито за компетентния орган в областта на възстановяванията; той посочва по-нататък, че „на националните органи, както и на съдилищата поначало е забранено, предвид принципа на пропорционалност, да се въздържат от пълен или частичен отказ за възстановяване в случай на леки или извиними нарушения на Директивата за защитата на животните по време на транспорт“ [8].

37. С тези съображения Finanzgericht Hamburg показва, че счита въпроса си за действителността на извършеното с член 1 от Регламент № 615/98 препращане към Директива 91/628 и този относно пропорционалността на последиците, които член 5, параграф 3 предвижда при неспазването на определените в директивата условия на транспорт, за тясно свързани по начин, че от Съда се иска да уточни дали по силата на общностното право посоченото препращане, макар и само по себе си законосъобразно, става недействително, доколкото се отнася до директива, която за съжаление съдържа

7 — Шведското правителство посочва по този повод Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми на подпомагане на земеделски производители и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) № 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001 (ОВ L 270, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177).

8 — Вж. преюдициалното запитване.

неточни разпоредби и следователно не изглежда да налага на адресатите си пропорционална мярка.

38. Произтичащото от това уточняване на поставения на Съда въпрос е важно за отговора, който трябва да се даде на повдигнатите в главното производство въпроси, доколкото установеният с Регламент № 615/98 особен и конкретен режим на правото на възстановявания има твърде различен предмет от особения и конкретен режим на Директива 91/628, що се отнася до защитата на здравето на животните по време на транспорт: посочената директива всъщност създава за държавите-членки задължението да гарантират, че по време на транспорта се спазват определени критерии, като предвижда в член 18, че държавите-членки вземат „съответните специални мерки“, така че всяко нарушение на директивата, извършено от физическо или юридическо лице, да бъде санкционирано, и като изхожда от принципа, че в сроковете, в които държавите-членки трябва да я приложат, те ще „конкретизират“ тези мерки; за сметка на това Регламент 615/98 „санкционира“ неспазването на свързаните с транспорта правила, съдържащи се в директивата, не чрез система от съответни специални мерки, съотнесени към тежестта на всяка форма на нарушаване на тези правила, а посредством еднаединствена и тежка мярка, съставляваща изключване на правото на възстановяване, което да се прилага за всяко нарушение на разпоредбите на директивата.

39. Сам по себе си предвиденият в директивата режим не засяга пряко операторите, за чиято сметка се извършва транспортът, а оставя това на законодателството за прилагане на държавите-членки.

40. Като преминава от първоначалния си контекст, а именно правната уредба на транспорта, към този, който е резултат от извършеното в Регламент № 615/98 препращане, посоченият режим пряко засяга всеки износител. От това следва, че въпросният режим, както и всяко прието въз основа на него решение — разглеждани съобразно произтичащата им от препращането функция — не могат да се приемат за законосъобразни а) ако не намират в него ясно и недвусмислено основание и б) ако тяхното действие се окаже непропорционално.

41. В частност Съдът уточнява, че съгласно основния принцип на правна сигурност, според който общностното законодателство трябва да бъде ясно и приложението му предвидимо за всички заинтересовани лица, дори когато няма наказателен характер, санкцията може да бъде наложена само ако има ясно и недвусмислено основание [9]. Освен това принципът на пропорционалност изисква използваните от общностна институция

9 — Вж. например Решение от 18 ноември 1987 г. по дело Maizena (137/85, Recueil, стр. 4587, точка 15) и Решение от 12 декември 1990 г. по дело Vandemoortele/Комисия (C-172/89, Recueil, стр. I-4677, точка 9).

способи да бъдат годни да осъществят набелязаната цел и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ [10] и следователно наложените на икономическите оператори евентуални тежести да бъдат съразмерни на преследваните цели в рамките на дейността на Общността.

42. Молбата за пояснение, която Finanzgericht Hamburg подава пред Съда, очевидно предполага проверка на съответствието на препращането в регламента към директивата с тези две изисквания — проверка, която не може да бъде извършена, без да се потърси подходящо равновесие между преследването на целите на общностните политики и правната защита на лицата, които са техни адресати.

43. В това отношение следва да не се пренебрегва обстоятелството, че директивата предвижда отговорността за опазване на здравето на животните по време на транспорт да се носи не само от износителя или неговия представител, но също и от държавите-членки; последните са длъжни съгласно член 7, параграф 1 от директивата да гарантират, „че са взети необходимите мерки, за да се избегне или да се сведе до минимум всяко забавяне по време на транспортиране или всяко страдание на животните, в случай че стачка или друго обстоятелство възпрепятства“ прилагането ѝ, а според второто изречение на същата разпоредба те трябва да вземат съответните мерки на пристанищата и на граничните инспекционни пунктове с цел ускоряване на транспортирането на животните при условия, които отговарят на изискванията на същата директива.

44. При тази споделена отговорност, що се отнася до осигуряване на защитата на здравето при транспортирането на говеда, не може да се пренебрегне изтъкнатото по-горе в точка 13 обстоятелство, което ясно следва от определението на четвърти състав на Finanzgericht Hamburg от 10 януари 2006 г.

45. Както отбелязах, в това определение Finanzgericht формулира поставения от него въпрос на Съда, като изхожда от констатация, към която Съдът трябва задължително да се придържа в рамките на предоставените му с член 234 ЕО функции: Finanzgericht установява, че след 20-часова почивка, направена след първата фаза на пътуването, която съгласно директивата е трябвало да бъде последвана от 24-часова почивка, „по нареждане на компетентния ветеринарен лекар транспортирането на животните е продължило“ в съответствие с практиката, при която „обикновено дежурният ветеринарен лекар решава кога животните да бъдат натоварени и кога да продължи тяхното транспортиране и шофьорите изобщо не могат да влияят върху броя

10 — Вж. Решение по дело Maizena, посочено по-горе, точка 15 и Решение от 11 юли 2002 г. по дело Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Recueil, стр. I-6453, точка 59).

часове на мястото на престой, след изтичането на които транспортирането продължава“, като посоченият ветеринарен лекар очевидно е установил, че възобновяването на пътуването не би навредило на защитата на животните.

46. Описаното по-горе обстоятелство:

а) потвърждава по-конкретно това, което изтъкнах по повод на факта, че директивата предвижда задължения и отговорност за защитата на здравето на животните не само за износителите, но също и за държавите-членки, и

б) показва по очевиден начин, че регламентът на Съвета и този на Комисията, като предвиждат отговорността за здравето на животните да се носи само от износителя и като определят автоматично и по твърде стриктен начин санкция в тежест на последния при неспазването на план, чието съблюдаване може да зависи и от поведението на административните органи на държавите-членки — дори когато националните органи, на които Комисията е възложила надзорна функция в тази област, удостоверят, че животните са в добро здраве и могат и трябва да продължат пътуването — са нарушили принципа на пропорционалност, който според трайно установеното в припомнената в точка 41 общностна съдебна практика не допуска институциите да използват правомощията си, за да надхвърлят необходимото за постигане на целите, за които тези правомощия са им поверени. Всъщност, приемайки посочените регламенти, без да отчитат обстоятелството, че общностното право в областта на защита на животните предоставя задължения и на държавите-членки, Съветът и Комисията надхвърлят онова, което е могло непременно и разумно да се изисква от износителите.

47. От всичко изложено дотук следва, че при направения по-горе съвместен прочит на поставените от Finanzgericht Hamburg въпроси е уместно да се даде положителен отговор. Това важи както за дело C-37/06, така и за дело C-58/06.

48. Не може да се каже, че заключението, до което стигнах в предходната точка, е противоречащо на съдебната практика, в която Съдът преценява като съвместима с принципа на пропорционалност — и следователно действителна — правната уредба, основаваща се главно на Регламент (ЕИО) № 3665/87 на Комисията от 27 ноември 1987 година за определяне на подробни общи правила за прилагане на режима на възстановяванията при износ на земеделски продукти (ОВ L 351, стр. 1). Като предвижда във връзка с насърчаването и гарантирането на участието на Европейската общност в международната търговия с говеждо и телешко месо право

на възстановявания и на аванси, обезпечени чрез банкова гаранция, съответстваща на размера на възстановяванията в полза на операторите, които изнасят тези видове месо към трети страни, тази правна уредба пояснява по-специално за случаите, при които първоначално предвиденият износ не е могъл да се осъществи поради непреодолима сила, че:

а) правото на износителя на възстановяване е изключено, което създава за него задължението да върне получения аванс, като изгуби предоставеното за тази цел обезпечение, когато животните, за които е открита процедура за износ, не са предлагани на пазара в страната, по отношение на която е започната процедурата за износ;

б) в случаите, в които износителят все пак е успял да изнесе животните в трета страна, различна от тази, за която е започната процедурата за износ, като му е бил предоставен аванс, и спрямо която страна Общността е установила по-малък размер на възстановяванията при износ, въпросният износител трябва да върне частта от изплатения му аванс, която надхвърля възстановяването, на което има право с оглед на действително осъществения износ [11].

49. Тази съдебна практика не е несъвместима с извода, до който стигнах в точка 47 по-горе, тъй като макар да подкрепя изключването на правото на възстановяване и съответствието на предвиждащия това право регламент с принципа на пропорционалност, тя касае случаи, в които целите на посоченото право са твърде различни от тези, поради които в настоящите дела въпросното право е изключено.

50. Установяването с Регламент № 805/68 на система на възстановявания при износ има и продължава да има за цел да се отворят и да се запазят отворени за износа на говеда пазарите на трети страни, като се гарантира участието на Европейската общност в международната търговия с тези животни с цел облекчаване на вътрешния пазар от излишъците в този сектор, като същевременно се запазят доходите на земеделските стопани на подходящо равнище [12].

51. Износителите имат право на възстановяване, стига да докажат, че предлагат въпросните животни на пазара в трета страна и че същевременно са ги изтеглили от пазара на Общността. Възстановяванията се предоставят на износителите заради съдействието, което оказват за постигането на целите на общностната политика с тази конкретна услуга. „Изключването“ на правото на възстановяване, когато няма предлагане на

11 — Вж. в този смисъл например Решение от 28 март 1996 г. по дело Anglo Irish Beef Processors International и др. (C-299/94, Recueil, стр. I-1925, точка 29) и Решение от 29 септември 1998 г. по дело First City Trading и др. (C-263/97, Recueil, стр. I-5537, точка 36).

12 — Вж. например Решение по дело First City Trading и др., посочено по-горе, точка 26.

животни на пазара в трети страни, в действителност не представлява изключване на настоящи или подлежащи на придобиване права, а просто непредоставяне ex novo на права, които биха възникнали само при осъществяването на такова предлагане на пазара. При липса на предлагане на животни на пазара в трета страна да се предоставят на износителя права на възстановяване и да се остави последният да задържи отпуснатия му като част от посоченото възстановяване аванс, би представлявало прехвърляне на ресурси на Общността без основание. По същия начин не би имало основание износителят да задържи разликата между сумата, която му е била платена авансово за износ в трета страна, и сумата, която би получил, ако поради непреодолима сила не е могъл да изнесе животните в страната, по отношение на която е започнала процедурата за износ, и ги е изнесъл в друга трета страна, за която Общността е определила по-нисък размер на възстановяванията.

52. По тези съображения в посочената в точка 48 практика Съдът приема, че Регламент № 3665/87 не е недействителен поради противоречие с принципа на пропорционалност, доколкото същият предвижда „придобиването на част от гаранцията, равна на разликата между авансово изплатената сума на възстановяването и тази на действително дължимото възстановяване“ [13].

53. Смисълът на изключването на правото на възстановяване, предвидено с препращането в член 1 от Регламент № 615/98 към Директива 91/628 е съвсем различен. Както следва от член 18 от Директива на Съвета № 91/628 за защита на животните по време на транспорт и както изтъкнах по-горе, посочената директива налага на държавите-членки да приемат „съответните специални мерки за санкционирането на всяко нарушение“ на нейните разпоредби, „извършено от физическо или юридическо лице“. Фактът, че в член 5, параграф 3 от Регламент № 615/98 се изключва изплащането на възстановяването на износителя в случай на „неспазване“ на директивата, не се отнася, за разлика от член 33, параграф 5 от Регламент № 3665/87, до липсата на действия, във връзка с която е предвидено „възстановяване“, а по-скоро налага в тежест на износителя мярка, попадаща сред санкциите, които член 18 от въпросната директива предвижда да бъдат приети от държавите-членки и които Общността прилага постепенно с придобиването на опит в областта и с утвърждаване на усещането,

13 — Това не се опровергава от разпоредбата, съгласно която операторите — които след като са получили предварително възстановявания при износ на говеда към трети страни, не предлагат тези животни на пазара на трета страна — не са длъжни да върнат тези възстановявания, когато въпросните животни са били загубени по пътя поради непреодолима сила. Това освобождаване от връщането се дължи единствено на изключителното признание за положеното от оператора въпреки всичко усилие, за да допринесе за изпълнението на общностната политика, като това е възможно само доколкото е предвидено от законодателя.

че е длъжна да участва по-ефективно в защитата на животните.

54. Въпреки че като изключва правото на възстановяване, когато животните не се предлагат на пазара в трета страна, посредством Регламент № 3665/87 Комисията препятства придобиването на право, приемайки Регламент № 615/98 тя засяга правно положение, насочено конкретно към възникването на право на възстановяване, когато макар и с малко закъснение, което не е изключително по тяхна вина, износителите успеят да предложат на пазара в третата страна по местоназначение или на този в друга трета страна животните, за които е започнала процедура по износ.

55. Като установява макар и административна санкция, предназначена да засегне правата на лицата, за които се прилага общностният правен ред, законосъобразността на Регламент № 615/98 не може следователно да не бъде обусловена от факта, че неговото действие се оказва пропорционално на преследваните цели. Както обаче посочих по-горе, действието на посочения регламент не е пропорционално.

IV — Заключение

56. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори заедно на формулираните от Finanzgericht Hamburg преюдициални въпроси, както следва:

„Член 1 от Регламент (ЕО) № 615/98 на Комисията от 18 март 1998 година относно особени правила за прилагане на режима на възстановяванията при

износ, що се отнася до хуманното отношение към живите животни от рода на едрия рогат добитък по време на транспорт трябва да се счита за недействителен поради нарушаване на принципа на пропорционалност, доколкото чрез препращането, което извършва към Директива 91/628/ЕИО на Съвета от 19 ноември 1991 година за защита на животните по време на транспорт и за изменение на Директиви 90/425/ЕИО и 91/496/ЕИО, вместо да определи „съответни специални мерки“, както се изисква от държавите-членки с тази директива, предвижда отговорността за защитата на животните да се носи от износителя и в тежест на последния определя като санкция автоматично и безусловно изгубване на правото на възстановяване, като обвързва тази санкция с неспазването на план, чието несъблюдаване може да зависи и от поведението на националните органи, и предвижда прилагане на посочената санкция дори в случаите, когато последните, като преценяват, че животните са в добро здравословно състояние, нареждат на превозвача да продължи пътуването в разрез с посочения план.“