CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOZZI
prezentate la 13 septembrie 2007 [1]

1. Prin prezentele trimiteri preliminare, instanța *a quo* solicită, în esență, Curții să stabilească a) dacă, independent de rezultatul concret la care se ajunge, se poate considera validă, în sensul acordării restituirilor la exportul de bovine, trimiterea pe care Regulamentul (CE) nr. 615/98 [2] o face la Directiva nr. 91/628/CEE [3], care prevede criteriile pe care statele membre trebuie să le ia în considerare pentru protecția animalelor în cauză, și b) dacă trimiterea menționată trebuie să fie considerată validă ținând cont de rezultatul concret pe care îl determină. Instanța națională ridică, în plus, problema conformității cu principiul proporționalității a articolului 5 alineatul (3) din regulamentul în cauză, prin care se stabilește că restituirea la export nu se plătește în cazul animalelor pentru care autoritatea competentă apreciază, ținând cont de elementele de care dispune privind respectarea dispozițiilor articolului 1 din regulamentul menționat, că Directiva 91/628 nu a fost respectată.

I — Cadrul juridic

2. Articolul 13 alineatul (9) al doilea paragraf din Regulamentul (CEE) nr. 805/68 al Consiliului din 27 iunie 1968 privind organizarea comună a piețelor în sectorul cărnii de vită și mânzat [4], astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 2634/97 [5], prevede că plata restituirii la exportul de animale vii este condiționată de respectarea legislației comunitare cu privire la bunăstarea animalelor și în special cu privire la protecția animalelor în cursul transportului.

3. Normele de aplicare a Regulamentului nr. 805/68 au fost prevăzute prin Regulamentul nr. 615/98.

1 — Limba originală: italiana.

2 — Regulamentul Comisiei din 18 martie 1998 de stabilire a normelor specifice de aplicare a regimului restituirilor la export în ceea ce privește bunăstarea animalelor vii din specia bovină în cursul transportului (JO L 82, p 19).

3 — Directiva Consiliului din 19 noiembrie 1991 privind protecția animalelor în cursul transportului și de modificare a Directivelor 90/425/CEE și 91/496/CEE (JO L 340, p. 17, Ediție specială, 03/vol. 10, p. 182), astfel cum a fost modificată prin Directiva 95/29/CE a Consiliului din 29 iunie 1995 (JO L 148, p. 52, Ediție specială, 03/vol. 17, p. 56).

4 — JO L 148, p. 24.

5 — Regulamentul Consiliului din 18 decembrie 1997 (JO L 356, p. 13).

4. Articolul 1 din acest din urmă regulament prevede că plata restituirilor la exportul de animale vii din specia bovină este condiționată de respectarea dispozițiilor Directivei 91/628 în cursul transportului animalelor până la prima lor descărcare în țara terță de destinație finală.

5. Potrivit articolului 2 din Regulamentul nr. 615/98, la ieșirea de pe teritoriul Comunității se efectuează un control al animalelor. Un medic veterinar oficial verifică și certifică a) dacă animalele sunt apte pentru călătoria prevăzută, în conformitate cu dispozițiile Directivei 91/628, b) dacă mijlocul de transport prin intermediul căruia animalele vor părăsi teritoriul vamal al Comunității este conform cu dispozițiile acestei directive și c) dacă au fost luate toate măsurile pentru a le îngriji pe durata călătoriei în conformitate cu dispozițiile directivei menționate.

6. Articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul nr. 615/98 prevede:

„Restituirea la export nu se plătește pentru animalele moarte în cursul transportului sau pentru animalele pentru care autoritatea competentă apreciază că Directiva 91/628 nu a fost respectată, având în vedere documentele menționate la alineatul (2), rapoartele de control prevăzute la articolul 4 din acest regulament și/sau orice alt element de care dispune referitor la respectarea dispozițiilor menționate la articolul 1 din regulamentul respectiv."

7. Directiva 91/628 stabilește criteriile pe care statele membre trebuie să le aplice pentru protecția animalelor în cursul transportului. În special, capitolul VII din anexa la această directivă menționează intervalele de adăpare și de hrănire, precum și duratele de călătorie și de odihnă care trebuie respectate în cursul transportului animalelor vii. În cazul transportului animalelor vii din specia bovină, punctul 48 alineatul (4) litera (d) și alineatul (5) din capitolul menționat stabilește o regulă (denumită „de 29 de ore"), conform căreia animalele trebuie să beneficieze, după 14 ore de transport, de un timp de odihnă de cel puțin o oră în decursul căruia trebuie adăpate și, dacă este nevoie, hrănite, după care pot fi din nou transportate timp de încă 14 ore, urmând să fie din nou descărcate, hrănite și adăpate și să beneficieze de un timp de odihnă de cel puțin 24 de ore.

8. În sfârșit, punctul 48 alineatul (8) din capitolul VII din anexa la Directiva 91/628 prevede că duratele de călătorie menționate la punctele (3), (4) și (7) litera (b) pot să fie prelungite cu două ore, în interesul animalelor, ținând seama în special de proximitatea locului de destinație.

II — Situația de fapt, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

9. Întrebările adresate Curții de către instanța de trimitere au la origine două proceduri distincte privind regimul restituirilor la exportul animalelor vii din specia bovină. În cele două cauze, societăților reclamante le-a fost refuzat dreptul la restituirile la export pentru nerespectarea legislației comunitare în materie de protecție a animalelor în cursul transportului.

10. În prima dintre cele două cauze care au determinat formularea prezentelor trimiteri preliminare, societatea Viamex Agrar Handels GmbH (denumită în continuare „Viamex") a declarat la Hauptzollamt Kiel exportul a 35 de bovine vii către Liban.

11. Conform itinerarului declarat inițial autorităților din Kiel, călătoria în cauză trebuia să se desfășoare de la Neumünster până la Rasa, cu o durată totală de 28 de ore. Or, din ordonanța de trimitere reiese că încărcătura în cauză a părăsit locul de expediție la ora 13.30 și a ajuns la Prosecco abia a doua zi la ora 16.00, după o primă etapă de transport de nouă ore și jumătate, urmată de o pauză de două ore pentru a acorda îngrijiri animalelor și de o a doua etapă de transport care a durat 15 ore și pe parcursul căreia călătoria s-a prelungit peste durata prevăzută, în special din cauza celor două opriri efectuate pentru constatarea unui accident și pentru un control al transportului. La Prosecco, conform precizărilor reținute în ordonanța de trimitere, transportul a fost reluat, în urma ordinului dat de medicul veterinar oficial competent, după un interval de 24 de ore de oprire, în cursul căruia animalele au fost descărcate, hrănite și adăpate, pentru a ajunge, în cele din urmă, la Rasa după aproximativ patru ore și jumătate.

12. Prin Decizia din 1 februarie 2001, Hauptzollamt Hamburg-Jonas (denumit în continuare „Hauptzollamt") a respins, în temeiul articolului 5 alineatul (3) din Regulamentul nr. 615/98, cererea de restituire la export adresată de către Viamex, întrucât a considerat că societatea menționată a efectuat transportul în cauză cu încălcarea legislației comunitare în materie de protecție a animalelor. În special, Hauptzollamt a subliniat că reieșea din planul de drum furnizat de Viamex că aceasta nu a respectat durata maximă de transport stabilită la punctul 48 alineatul (4) litera (d) din capitolul VII din anexa la Directiva 91/628, deoarece a doua etapă a transportului depășise 14 ore. În plus, acesta a subliniat că, prin depășirea celor 29 de ore de călătorie, nu s-a respectat timpul de odihnă de cel puțin 24 de ore prevăzut la punctul 48 alineatul (5) din capitolul menționat, deoarece pauza efectuată la Prosecco fusese de numai 20 de ore.

13. În continuare, Hauptzollamt a respins contestația introdusă de Viamex împotriva deciziei de refuz al restituirii la export, considerând nerelevantă împrejurarea invocată de Viamex în motivarea nerespectării timpului de odihnă de 24 de ore, nerespectare cauzată, în opinia Viamex, exclusiv de comportamentul medicului veterinar de frontieră italian, care a dat instrucțiuni conducătorului camionului să reia transportul animalelor după numai 20 de ore de oprire, în urma constatării faptului că animalele erau în stare corespunzătoare pentru călătorie. Hauptzollamt a remarcat, în primul rând, că nu reieșea din documentele furnizate de Viamex că instrucțiunile privind continuarea călătoriei au fost date de medicul veterinar de frontieră și că, în orice caz, revine transportatorului obligația de a se informa și de a aplica corect perioadele de odihnă prevăzute de directivă.

14. În ordonanța de trimitere, instanța *a quo* a depășit diferența de opinii apărută în cursul procedurii administrative, arătând că din interogatoriul șoferului însărcinat cu transportul în cauză reieșea că s-a continuat călătoria la ordinul medicului veterinar competent și că șoferul nu a avut nici cea mai mică influență asupra acestei decizii; conform instanței de trimitere, acest ultim element era confirmat de constatările la care ajunsese în alte proceduri privind întrebări similare referitoare la respectarea perioadelor de odihnă prevăzute de directiva în cauză.

15. În a doua dintre cauzele care au determinat formularea prezentelor trimiteri preliminare, Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) a declarat la Hauptzollamt Bamberg – Zollamt Coburg – exportul către Egipt a 32 de bovine vii, export pentru care a solicitat și a obținut ulterior o restituire anticipată la export.

16. După efectuarea călătoriei, în urma examinării planului de drum furnizat de ZVK, Hauptzollamt competent a adoptat o măsură rectificativă, solicitând, în conformitate cu articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul nr. 615/98, rambursarea cu aplicarea unei majorări a sumei reprezentând restituirea la export acordată ZVK anticipat, ca urmare a nerespectării, în cadrul transportului în cauză, a legislației comunitare privind bunăstarea animalelor.

17. Deși ordonanța de trimitere nu este suficient de clară în privința modalităților de desfășurare a transportului în cauză, reiese din aceasta a) că, potrivit Hauptzollamt competent, ZVK nu ar fi respectat, în cursul transportului în cauză, limitele de durată prevăzute la punctul 48 alineatul (4) litera (d) din capitolul VII din anexa la Directiva 91/628 și b) că durata de transport respectivă cuprindea o oprire de aproape șapte ore la punctul de ieșire de pe teritoriul vamal al Comunității, efectuată în vederea controlului din partea medicului veterinar de frontieră.

18. În urma deciziilor de respingere a contestațiilor formulate de Viamex împotriva deciziei de refuz al restituirii la export și, respectiv, de ZVK împotriva măsurii rectificative de rambursare a sumei reprezentând restituirea plătită anticipat, societățile respective au introdus acțiuni în anulare la Finanzgericht Hamburg, care, având îndoieli cu privire la validitatea articolului 1 din Regulamentul nr. 615/98 și cu privire la compatibilitatea articolului 5 alineatul (3) din același regulament cu principiul proporționalității, a suspendat judecarea cauzelor aflate pe rolul său și a transmis Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 615/98 este valid în măsura în care condiționează acordarea restituirii la export de respectarea Directivei 91/628/CEE privind protecția animalelor în cursul transportului?

2) În ipoteza unui răspuns afirmativ la întrebarea anterioară: dispoziția care figurează la articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul nr. 615/98, potrivit căreia restituirea la export nu se plătește pentru animalele în legătură cu care autoritatea competentă apreciază – având în vedere orice alt element de care dispune cu privire la respectarea dispozițiilor menționate la articolul 1 din Regulamentul nr. 615/98 – că Directiva privind protecția animalelor în cursul transportului nu a fost respectată, este compatibilă cu principiul proporționalității?”

19. În temeiul articolului 23 din Statutul Curții de Justiție, au fost depuse observații scrise de către Viamex, ZVK, Hauptzollamt, guvernul suedez, precum și de către Comisia Comunităților Europene. În ședință au fost reprezentați Viamex, ZVK, guvernul german și Comisia.

A — *Argumentele părților*

20. ZVK apreciază că trimiterea efectuată la articolul 1 din Regulamentul nr. 615/98 nu este validă în ceea ce privește condiționarea acordării restituirilor la export de respectarea dispozițiilor privind o cu totul altă materie, și anume protecția animalelor. Bunăstarea animalelor ar trebui, dimpotrivă, să fie garantată prin instrumente mai adecvate, cum ar fi un sistem de sancțiuni specifice. În plus, trimiterea menționată ar fi contrară principiului securității juridice, deoarece vizează, într-o manieră globală și fără a face distincții, întreaga directivă, incluzând și dispozițiile care au doar o incidență indirectă asupra bunăstării animalelor. În subsidiar, ZVK arată că articolul 5 alineatul (3) din regulamentul în cauză, prevăzând decăderea din drepturile la export pentru orice încălcare

a directivei, independent de existența unui impact concret asupra bunăstării animalelor, ar fi în mod vădit disproporționat în raport cu obiectivul urmărit de legiuitor, care este, în mod sigur, acela de a garanta o protecție efectivă a bunăstării animalelor, iar nu de a sancționa comportamente care nu compromit acest obiectiv. În sfârșit, caracterul vădit disproporționat al dispoziției în cauză ar fi confirmat și de faptul că nu se prevede o scutire de la obligația de rambursare în cazuri de forță majoră, în care prin menținerea dreptului la restituire s-ar evita „nedreptăți evidente".

21. În ceea ce le privește, Comisia, Hauptzollamt și guvernul suedez apreciază că articolul 1 din regulamentul în cauză este valid și că articolul 5 alineatul (3) din același regulament respectă principiul proporționalității.

22. În ceea ce privește aspectul validității, părțile menționate arată că legătura între cele două materii distincte – regimul restituirilor la export și legislația privind protecția animalelor – a fost stabilită anterior de Consiliu în cadrul Regulamentului nr. 805/68, în care Comisia s-a limitat să precizeze normele de aplicare în cadrul Regulamentului nr. 615/98, care ne interesează. Oricare ar fi situația, protecția animalelor ar corespunde unei cerințe de interes general de care Comunitatea ține pe deplin cont în domeniul politicii agricole comune și ale cărei sisteme de restituiri la export reprezintă un instrument esențial.

23. În plus, dispoziția articolului 5 alineatul (3) din regulamentul în cauză, în temeiul căreia este refuzată restituirea la export pentru nerespectarea oricărei dispoziții din Directiva 91/628 și independent de gravitatea acestei încălcări, ar fi conformă principiului proporționalității în măsura în care, pentru realizarea obiectivului privind protecția animalelor, nu ar exista măsuri susceptibile să afecteze exportatorii într-o măsură mai mică. Comisia subliniază, cu privire la acest aspect, că regulile stabilite prin directivă reprezintă norme minime de protecție a animalelor care, dacă ar fi încălcate, chiar și într-o mică măsură, ar compromite bunăstarea animalelor, astfel încât legiuitorul comunitar, impunând respectarea directivei în cauză, ar fi dorit să stabilească o condiție obiectivă pentru obținerea restituirilor, cu scopul de a evita finanțarea de către Comunitate a exporturilor efectuate cu încălcarea unei cerințe de interes general cu valoare comunitară.

24. În observațiile scrise pe care le-a prezentat, Viamex a propus o interpretare a dispozițiilor relevante din Directiva nr. 91/628, care se aplică în prezenta cauză, invocând în special aplicabilitatea în cauză a prelungirii excepționale a călătoriei cu două

ore, ținând cont de proximitatea locului de destinație, care poate fi considerat ca fiind punctul de ieșire de pe teritoriul vamal al Comunității. În plus, nerespectarea duratei de transport și a perioadei de odihnă ar trebui să fie permisă în cazurile de forță majoră, cum au fost cele prezentate în cauză, în care transportul a durat mai mult decât a fost prevăzut din cauza unui accident și în care perioada de odihnă de 24 de ore nu a fost respectată în urma ordinelor date transportatorului de către medicul veterinar de frontieră.

III — Analiza juridică

25. Prin întrebarea în cauză, instanța de trimitere solicită Curții să precizeze dacă articolul 1 din Regulamentul nr. 615/98 poate fi considerat valid în măsura în care condiționează plata restituirilor la export de respectarea Directivei 91/628.

26. În special, instanța *a quo* exprimă îndoieli cu privire la validitatea acestui articol, având în vedere considerații de natură diferită pe care le vom examina mai jos.

27. În primul rând, Finanzgericht Hamburg ridică problema legalității trimiterii efectuate în cadrul articolului 1 din Regulamentul nr. 615/98 la Directiva privind protecția animalelor, având în vedere obiectivele diferite ale dispozițiilor în cauză. Acesta apreciază că condiționarea plății restituirilor de dovada respectării dispozițiilor Directivei nr. 91/628 dă naștere unei condiții pentru plata restituirilor care nu are nicio legătură directă sau indirectă cu scopurile proprii acestui sistem de finanțări și care presupune, în plus, sancționarea unor comportamente care nu aduc atingere intereselor financiare ale Comunității. Instanța în cauză solicită, în continuare, să se stabilească dacă trimiterea respectivă poate fi considerată validă în condițiile în care, în mod concret, sancționează exportatorul pentru nerespectarea condițiilor de transport prevăzute de o dispoziție oarecare din directivă prin pierderea dreptului la restituire (sau prin obligația de rambursare a restituirii deja obținute anticipat) și acest lucru în mod independent de posibilitatea de a imputa exportatorului nerespectarea respectivelor condiții și de gravitatea acestei imputări.

28. Pentru început, trebuie să reamintim că Regulamentul nr. 615/98, care prevede normele specifice de aplicare a regimului restituirilor la export în sectorul cărnii de vită și mânzat, a fost adoptat de Comisie în vederea aplicării Regulamentului nr. 805/68 al Consiliului privind organizarea comună a piețelor în sectorul cărnii de vită și mânzat, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 2634/97 al Consiliului din 18 decembrie 1997.

29. Mai precis, articolul 1 din Regulamentul nr. 615/98 constituie o normă de aplicare a ceea ce prevede expres articolul 13 alineatul (9) din Regulamentul nr. 805/68, de bază. Alineatul (9) menționat, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 2634/97, condiționează plata restituirilor la export în sectorul cărnii de vită și mânzat de respectarea dispozițiilor prevăzute de legislația comunitară referitoare la bunăstarea animalelor și în special la protecția animalelor în cursul transportului, printre care Directiva 91/628 este menționată în mod expres, în primul considerent al Regulamentului nr. 2634/97.

30. Rezultă că alegerea, în privința căreia instanța de trimitere are îndoieli, de a recurge la aplicarea legislației comunitare privind bunăstarea animalelor în cadrul regimurilor de restituire la export, prin prevederea decăderii din dreptul de a solicita restituirea în caz de nerespectare a respectivei legislații, este o alegere care a fost făcută anterior de Consiliu, în cadrul Regulamentului de bază privind organizarea comună a piețelor în sectorul cărnii de vită și mânzat, și pentru care Comisia s-a limitat să precizeze normele de aplicare în Regulamentul nr. 615/98.

31. Deși observațiile instanței de trimitere nu vizează articolul 13 alineatul (9) din regulamentul de bază, ci vizează numai articolul 1 din Regulamentul nr. 615/98, care prevede normele de aplicare, trebuie să reamintim legătura care este stabilită în regulamentul de bază între cele două domenii diferite, cel privind restituirile la export și, respectiv, cel privind bunăstarea animalelor. Această legătură a fost stabilită în mod legitim de Consiliu în exercitarea competenței vaste de apreciere care îi este recunoscută în cadrul punerii în aplicare a politicii agricole comune. Într-adevăr, prin aplicarea legislației comunitare privind bunăstarea animalelor în cadrul regimurilor de restituire la export, Consiliul a acționat în sensul protejării uneia dintre cerințele de interes general de care instituțiile, în conformitate cu precizările Curții, trebuie să țină seama în urmărirea obiectivelor de politică agricolă, în special în cadrul organizărilor comune ale piețelor [6].

32. În plus, legislația comunitară privind bunăstarea animalelor, în afara faptului că reprezintă un răspuns la sentimentul comun care se opune supunerii animalelor la suferințe inutile și, respectiv, contribuie direct și indirect la protejarea calității produselor alimentare, urmărește stabilirea unor norme minime de protecție comune tuturor statelor membre, cu scopul de a evita inegalitățile de tratament între operatorii economici și denaturări ale liberei circulații a mărfurilor.

6 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 23 februarie 1988, Regatul Unit/Consiliul (68/86, Rec., p. 855, punctul 12). Relevanța cerințelor în domeniul bunăstării animalelor în formularea și punerea în aplicare a politicilor comunitare în sectorul agriculturii este recunoscută în mod expres în Protocolul privind protecția și bunăstarea animalelor anexat la Tratatul de la Amsterdam (JO 1997, C 340, p. 110).

33. Dacă, astfel cum am arătat, ar trebui să considerăm legitimă în sine alegerea Consiliului în cadrul Regulamentului nr. 805/68, modificat prin Regulamentul nr. 2634/97, de a stabili o legătură între regimul restituirilor la export și legislația comunitară în materie de protecție a animalelor, în aceeași măsură ar trebui să considerăm legitimă, în sine, și trimiterea la această legislație efectuată de Comisie, prin stabilirea regimului restituirilor în cadrul Regulamentului nr. 615/98, în exercitarea competențelor care i-au fost delegate de Consiliu în materie.

34. Pe de altă parte, folosirea a ceea ce se numește „cross reference", utilizată în aceeași măsură și în alte domenii de legiuitorul comunitar [7], nu este contrară niciunei dispoziții specifice și niciunui principiu general al dreptului comunitar.

35. Prin urmare, considerăm că, în lumina aspectelor examinate la punctele precedente, îndoielile exprimate de instanța de trimitere cu privire la validitatea articolului 1 din Regulamentul nr. 615/98, citat anterior, sunt nefondate.

36. Cu privire la al doilea punct, și anume la rezultatul concret la care conduce trimiterea în cauză, în motivarea cererii sale de pronunțare a unei hotărâri preliminare, Finanzgericht Hamburg arată, mai întâi, că respectiva trimitere presupune inserarea în regulament și, în consecință, în regimul dreptului la restituiri la exportul animalelor în cauză a unei serii de dispoziții care sunt „în mod regretabil imprecise" și că, în cele din urmă, aplicarea concretă a acestor dispoziții nu este inteligibilă nici pentru exportator, nici pentru autoritatea competentă în materie de restituiri. În continuare, acesta arată „că este interzis autorităților naționale, precum și tribunalelor *in limine* să nu ia în considerare refuzul restituirii, în temeiul proporționalității, în cazul încălcărilor ușoare sau justificabile ale Directivei privind protecția animalelor în cursul transportului sau refuzul numai în parte" [8].

37. Prin aceste observații, Finanzgericht Hamburg arată că este de părere că întrebarea sa privind validitatea trimiterii la Directiva 91/628 efectuate la articolul 1 din Regulamentul nr. 615/98 este strâns legată de întrebarea privind proporționalitatea consecințelor pe care articolul 5 alineatul (3) le atribuie nerespectării condițiilor de transport prevăzute de directivă, aceste întrebări fiind asociate în sensul că se solicită Curții să precizeze dacă, în temeiul dreptului comunitar, respectiva trimitere, deși legitimă în

7 — Guvernul suedez citează, cu privire la acest aspect, Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003 de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în cadrul politicii agricole comune și de stabilire a anumitor scheme de sprijin pentru agricultori și de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 2019/93, (CE) nr. 1452/2001, (CE) nr. 1453/2001, (CE) nr. 1454/2001, (CE) nr. 1868/94, (CE) nr. 1251/1999, (CE) nr. 1254/1999, (CE) nr. 1673/2000, (CEE) nr. 2358/71 și (CE) nr. 2529/2001 (JO L 270, p. 1, rectificare în JO 2004, L 94, p. 70, Ediție specială, 03/vol. 49, p. 177, rectificare în Ediție specială, 03/vol. 76, p. 291).

8 — A se vedea ordonanța de trimitere.

sine, își pierde validitatea din moment ce vizează dispoziții regretabil imprecise și care, astfel, nu pare să impună destinatarilor săi o măsură proporționată.

38. Precizia întrebării adresate Curții ce rezultă de aici este importantă pentru răspunsul care trebuie dat întrebărilor formulate în acțiunea principală, în măsura în care regimul specific și concret al dreptului la restituiri stabilit prin Regulamentul nr. 615/98 are un obiect foarte diferit de cel specific și concret al Directivei 91/628 în ceea ce privește protecția sănătății animalelor în cursul transportului: respectiva directivă dă naștere, într-adevăr, unei obligații ce revine statelor membre de a asigura, în cursul transportului, respectarea anumitor criterii, prevăzând, la articolul 18, obligația ca statele membre să adopte „măsurile specifice adecvate" pentru sancționarea oricărei încălcări a directivei, comisă fie de o persoană fizică, fie de o persoană juridică, și pornind de la principiul conform căruia, în termenele până la care statele membre trebuie să o pună în aplicare, acestea procedează la „specificarea" respectivelor măsuri. În schimb, Regulamentul nr. 615/98 „sancționează" nerespectarea normelor privind transportul conținute în directivă, nu printr-un sistem de măsuri specifice și adecvate, raportate la gravitatea fiecărei forme de încălcare, ci printr-o măsură unică și severă, prin excluderea de la dreptul la restituire, excludere destinată să se aplice oricărei încălcări a dispozițiilor directivei.

39. Regimul prevăzut de directiva în sine nu afectează în mod direct operatorii în numele cărora se efectuează transportul, dar permite ca normele de aplicare ale statelor membre să aibă incidență directă asupra acestora.

40. În privința reglementării transportului, trecând de la contextul său de origine la contextul în care intervine prin trimiterea efectuată în Regulamentul nr. 615/98, regimul menționat afectează în mod direct fiecare exportator. Rezultă că regimul în cauză, ca, de altfel, nicio decizie adoptată în temeiul acestuia – având în vedere funcția care le revine din această trimitere – nu pot fi considerate legale a) dacă nu își găsesc în acest regim un temei clar și fără echivoc și b) dacă efectele lor se dovedesc disproporționate.

41. În special, Curtea a menționat că, în scopul respectării fundamentale a principiului securității juridice, în temeiul căruia legislația comunitară trebuie să fie clară și precisă și aplicarea sa previzibilă pentru toți cei interesați, o sancțiune, chiar și fără caracter penal, nu poate fi aplicată decât dacă aceasta are un temei juridic clar și fără echivoc [9]. În plus, principiul proporționalității

9 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 18 noiembrie 1987, Maizena (137/85, Rec., p. 4587, punctul 15), și Hotărârea din 12 decembrie 1990, Vandemoortele/Comisia (C-172/89, Rec., p. I-4677, punctul 9).

impune ca mijloacele puse în aplicare de o instituție comunitară să fie apte să realizeze obiectivul vizat și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a-l atinge [10] și, prin urmare, ca eventualele constrângeri impuse operatorilor economici să fie proporționale cu obiectivele urmărite în cadrul acțiunii comunitare.

42. Cererea de precizare pe care Finanzgericht Hamburg a adresat-o Curții implică, în mod evident, o verificare a compatibilității cu aceste două cerințe a trimiterii pe care regulamentul o face la directivă, verificare ce nu poate fi efectuată fără a încerca să se găsească un echilibru corespunzător între garanția urmăririi finalităților politicilor comunitare pe care le vizează și protecția juridică a destinatarilor acestora.

43. În această privință, trebuie să nu pierdem din vedere faptul că directiva prevede că răspunderea protecției sănătății animalelor în cursul transportului nu revine doar exportatorului sau reprezentantului acestuia, ci și statelor membre. În temeiul articolului 7 alineatul (1) prima teză din directivă, statele membre sunt obligate să vegheze că „sunt luate măsurile necesare pentru a se evita sau reduce la minimum orice întârziere pe durata transportului sau orice suferință a animalelor în caz de grevă sau altă circumstanță care ar împiedica" aplicarea directivei și, în temeiul celei de a doua teze a aceleiași dispoziții, statele membre trebuie să adopte dispoziții speciale în porturi și în punctele de control la frontieră pentru a accelera transportul animalelor în condiții conforme cu cerințele directivei.

44. În fața acestei răspunderi comune, în privința asigurării protecției sănătății în cursul transportului bovinelor, nu s-ar putea ignora împrejurarea deja evocată mai sus, la punctul 13, și care rezultă în mod evident din Ordonanța Camerei a patra a Finanzgericht Hamburg din 10 ianuarie 2006.

45. Astfel cum observăm, în această ordonanță, Finanzgericht formulează întrebarea pe care a adresat-o Curții plecând de la constatarea că aceasta din urmă ar trebui să rămână în mod necesar în cadrul funcțiilor care i-au fost atribuite prin articolul 234 CE: acesta a constatat că, după un timp de odihnă de 20 de ore, efectuat după o primă etapă a transportului care, conform directivei, ar fi trebuit să fie urmată de un timp de odihnă de 24 de ore, „ transportul a fost continuat în urma instrucțiunilor primite de la medicul veterinar competent", în conformitate cu practica pe baza căreia „în mod normal, medicul veterinar de serviciu este cel care decide momentul încărcării și continuării

10 — A se vedea Hotărârea Maizena, citată anterior, punctul 15, și Hotărârea din 11 iulie 2002, Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Rec., p. I-6453, punctul 59).

transportului animalelor, […] şoferii neavând nicio influenţă asupra numărului de ore în care transportul va pleca din punctul de oprire", respectivul medic veterinar constatând în mod evident că reluarea transportului nu ar fi dăunat protecţiei animalelor.

46. Circumstanţa descrisă mai sus:

a) confirmă în mod concret ceea ce am afirmat referitor la faptul că directiva prevede obligaţii şi răspundere pentru protecţia sănătăţii animalelor nu numai în sarcina exportatorilor, ci, în aceeaşi măsură, şi în sarcina statelor membre, şi

b) demonstrează în mod evident că regulamentul Consiliului şi cel al Comisiei, atribuind exportatorului întreaga responsabilitate pentru sănătatea animalelor şi prevăzând în mod automat şi într-un mod destul de strict o sancţiune pentru acesta în caz de încălcare a unui planning a cărui respectare poate depinde şi de comportamentul organelor administrative din statele membre, chiar şi în cazul în care autorităţile naţionale, cărora Comunitatea le-a încredinţat misiunea de supraveghere în această materie, atestă că animalele au o stare bună de sănătate şi pot şi trebuie să continue călătoria, au încălcat principiul proporţionalităţii care, astfel cum a precizat în numeroase rânduri jurisprudenţa comunitară evocată la punctul 41, implică imposibilitatea instituţiilor de a utiliza competenţele lor dincolo de ceea ce este necesar pentru a urmări obiectivele pentru care aceste competenţe le-au fost încredinţate. Într-adevăr, prin adoptarea regulamentelor respective, Consiliul şi Comisia, neluând în considerare faptul că, în materie de protecţie a sănătăţii animalelor, dreptul comunitar atribuie răspunderea deopotrivă statelor membre, au depăşit ceea ce putea fi în mod necesar şi rezonabil impus exportatorilor.

47. Din cele menţionate anterior reiese că trebuie să răspundem afirmativ întrebărilor formulate de Finanzgericht Hamburg, prin lectura combinată care a fost efectuată anterior. Aceeaşi este soluţia atât pentru cauza C-37/06, cât şi pentru cauza C-58/06.

48. Nu putem afirma că cele concluzionate la punctul precedent sunt contrare jurisprudenţei prin care Curtea a considerat compatibilă cu principiul proporţionalităţii – şi, aşadar, validă – reglementarea bazată în principal pe Regulamentul (CEE) nr. 3665/87 al Comisiei din 27 noiembrie 1987 privind normele comune de aplicare a regimului restituirilor la export pentru produsele agricole (JO L 351, p. 1). Această reglementare, prin faptul că prevede, în cadrul promovării şi garantării participării Comunităţii Europene

la comerțul internațional al cărnii de vită și mânzat, un drept la restituiri și la avansuri garantate printr-o cauțiune oferită sub forma unei garanții bancare corespunzătoare cuantumului restituirilor în favoarea operatorilor care exportă acest tip de carne către țări terțe, menționează, în special pentru cazul în care exportul prevăzut inițial nu a avut loc pentru motive de forță majoră, că:

a) dreptul exportatorului la restituire este exclus, ceea ce generează obligația din partea acestuia de a restitui avansul obținut și, în subsidiar, suma încasată pe cauțiunea dată cu acest titlu, atunci când animalele pentru care a fost inițiată o procedură de export nu au fost introduse pe piața țării față de care a fost inițiată procedura de export;

b) pentru cazul în care exportatorul ar fi reușit totuși să exporte animalele către o țară terță, alta decât cea față de care s-a inițiat procedura de export, cu acordarea unui avans și față de care Comunitatea a stabilit restituiri la export mai mici, exportatorul în cauză trebuie să ramburseze diferența între avansul care i-a fost plătit și restituirea la care are dreptul, ținând cont de exportul efectiv realizat [11].

49. Această jurisprudență nu este incompatibilă cu concluzia la care am ajuns la punctul 47 de mai sus, deoarece, chiar dacă pledează în favoarea unei excluderi de la dreptul la restituire și în favoarea conformității unui regulament care prevede acest drept cu principiul proporționalității, respectiva jurisprudență vizează cazuri în care respectivul drept intervine în scopuri clar diferite de cele pentru care excluderea sa intervine în aceste cauze.

50. Instituirea unui sistem de restituiri la export prin Regulamentul nr. 805/68 a avut și continuă să aibă ca obiectiv deschiderea și menținerea deschiderii piețelor din țările terțe pentru exportatorii de bovine, asigurând participarea Comunității Europene la comerțul internațional al acestor animale în scopul de a degreva piața internă de excedentele din acest sector, menținând veniturile operatorilor din agricultură la un nivel adecvat [12].

51. Exportatorii pot beneficia de dreptul la restituire în măsura în care pot dovedi că au introdus animalele respective pe o piață dintr-o țară terță și că le-au retras, în același timp, de pe piața comunitară. Atribuirea restituirilor către exportatori constituie o compensare a sprijinului pe care aceștia îl oferă, prin această prestație concretă, la realizarea obiectivelor politicii comunitare.

11 — A se vedea în acest sens, de exemplu, Hotărârea din 28 martie 1996, Anglo Irish Beef Processors International și alții (C-299/94, Rec., p. I-1925, punctul 29), și Hotărârea din 29 septembrie 1998, First City Trading și alții (C-263/97, Rec., p. I-5537, punctul 36).

12 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea First City Trading și alții, citată anterior, punctul 26.

„Excluderea" de la drepturile la restituire, atunci când nu sunt introduse animale pe piața țării terțe, nu constituie, în realitate, o excludere de la drepturile actuale sau în curs de dobândire, ci numai o neatribuire *ex novo* a drepturilor care s-ar fi născut dacă s-ar fi produs o astfel de introducere pe piață. În lipsa introducerii animalelor pe piața unei țări terțe, faptul de a atribui exportatorului drepturi la restituire și de a-i lăsa acestuia avansul care i-a fost acordat în temeiul respectivei restituiri ar constitui un transfer neîntemeiat al resurselor comunitare. În aceeași măsură, ar fi neîntemeiat să se permită exportatorului să păstreze diferența dintre suma care i-a fost acordată în avans și cea care îi revine pentru faptul că nu a putut, pentru motive de forță majoră, să exporte animalele în țara față de care s-a inițiat procedura de export și le-a exportat într-o altă țară terță, pentru care Comunitatea a stabilit cuantumul restituirilor la un nivel inferior.

52. Pentru aceste motive, Curtea a considerat, în jurisprudența vizată la punctul 48, că Regulamentul nr. 3665/87 este valid din punctul de vedere al principiului proporționalității, pentru motivul că prevede „achiziționarea unei părți a garanției egale cu diferența între cuantumul restituirii acordate în avans și cuantumul restituirii efectiv datorate" [13].

53. Rațiunea excluderii de la dreptul la restituire prevăzut de trimiterea pe care articolul 1 din Regulamentul nr. 615/98 o face la Directiva 91/628 este complet diferită. Astfel cum reiese de la articolul 18 din Directiva 91/628 a Consiliului privind protecția animalelor în cursul transportului și după cum am arătat mai sus, respectiva dispoziție obligă statele membre să adopte „măsuri specifice adecvate pentru a sancționa orice încălcare" a dispozițiilor sale, „indiferent dacă acestea provin din partea unor persoane fizice sau juridice". Faptul că se prevede la articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul nr. 615/98 excluderea de la plata restituirii către exportator în cazul „nerespectării" directivei nu sancționează, contrar articolului 33 alineatul (5) din Regulamentul nr. 3665/87, lipsa compensării față de care este prevăzută „restituirea", ci pune în sarcina exportatorului o măsură care se situează în cadrul sancțiunilor pe care articolul 18 din aceeași directivă a prevăzut ca statele membre să le adopte și pe care Comunitatea le-a pus în aplicare pe măsură ce a căpătat experiență în materie și pe măsură ce s-a afirmat sentimentul necesității ca aceasta să

13 — Acest lucru nu este dezmințit de partea finală conform căreia operatorii care, după ce au obținut plata prin anticipare a restituirilor la exportul bovinelor către țări terțe, nu introduc aceste animale pe piața unei țări terțe nu sunt obligați la rambursarea sumei atunci când animalele în cauză au fost pierdute pe drum din cauza unor motive de forță majoră. Această scutire de rambursare este datorată simplei recunoașteri excepționale a efortului care a fost depus în orice caz de operator pentru a contribui la realizarea politicii comunitare și este posibilă numai în măsura în care este prevăzută de legiuitor.

aibă o implicare mai eficientă în protecția animalelor.

54. În timp ce, prin excluderea dreptului la restituire în lipsa introducerii animalelor pe piața unei țări terțe, Comisia a împiedicat, prin Regulamentul nr. 3665/87, dobândirea unui drept, intervenind astfel cum a procedat cu Regulamentul nr. 615/98, aceasta a afectat o situație juridică destinată să se prezinte în mod concret, în termeni de drept la restituire, în situațiile în care exportatorii reușesc, chiar și cu mici întârzieri care nu le sunt în mod exclusiv imputabile, să introducă pe piața țării terțe de destinație sau pe piața unei alte țări terțe animalele pentru care a fost inițiată o procedură de export.

55. Stabilind o sancțiune, chiar și administrativă, destinată să afecteze drepturile persoanelor supuse ordinii juridice comunitare, legalitatea Regulamentului nr. 615/98 nu poate, pe viitor, să nu fie supusă condiției ca efectele sale să fie proporționale cu obiectivele urmărite. Or, astfel cum am arătat mai sus, efectele respectivului regulament nu sunt proporționale.

IV — Concluzie

56. În lumina considerațiilor expuse mai sus, propunem Curții să răspundă conexat la întrebările preliminare formulate de Finanzgericht Hamburg în termenii următori:

„Articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 615/98 din 18 martie 1998 privind normele specifice de aplicare a regimului restituirilor la export în ceea ce privește bunăstarea

animalelor vii din specia bovină în cursul transportului trebuie să fie considerat invalid, întrucât, contrar principiului proporționalității, în măsura în care, prin trimiterea pe care o efectuează la Directiva nr. 91/628/CEE a Consiliului din 19 noiembrie 1991 privind protecția animalelor în cursul transportului și care modifică Directiva nr. 91/425/CEE și Directiva nr. 91/496/CEE, în loc să prevadă «măsuri specifice adecvate», astfel cum impune statelor membre această directivă, atribuie exportatorului întreaga răspundere pentru protecția animalelor și prevede, în mod automat și strict, pierderea dreptului său la restituire, impunând această sancțiune pentru încălcarea unui planning a cărui nerespectare poate să depindă de asemenea de comportamentele autorităților naționale și aplicând-o chiar și în cazul în care autoritățile naționale, considerând că animalele sunt în stare bună de sănătate, dau instrucțiuni transportatorului să continue călătoria în pofida nerespectării planningului respectiv."