FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

Y. BOT

fremsat den 6. maj 2008 [1]

1. Med denne præjudicielle forelæggelse har College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederlandene) anmodet Domstolen om at fortolke forskellige fællesskabsbestemmelser, som forbinder udbetaling af eksportrestitutioner for levende kvæg med overholdelse af fællesskabsbestemmelserne om beskyttelse af dyr under transport.

2. Den præjudicielle anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Heemskerk BV og Firma Schaap [2] og på den anden side Productschap Vee en Vlees [3] vedrørende sidstnævntes afgørelser om tilbagesøgning af eksportrestitutionen, som anses for at være uberettiget udbetalt til de to nævnte virksomheder.

3. Af de præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt Domstolen, er der to, der har særlig interesse med hensyn til problematikken vedrørende den nationale rets anvendelse af egen drift af fællesskabsretten.

4. Den forelæggende ret ønsker således nærmere bestemt oplyst, om den nationale ret i sager som hovedsagen, der ikke alene omhandler beskyttelsen af dyr under transport, men ligeledes beskyttelsen af Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser, i henhold til fællesskabsretten er forpligtet til af egen drift at efterprøve en national forvaltningsakts lovlighed under hensyn til anbringender om tilsidesættelse af fællesskabsretten, også selv om en sådan efterprøvelse fører til, at sagsøgeren i hovedsagen i sidste ende sættes i en ringere stilling end den, som han ville have haft, hvis han ikke havde anlagt sag.

5. I dette forslag til afgørelse vil jeg redegøre for årsagerne til, at den nationale ret som almindelig fællesskabsretsdomstol, under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, efter min mening er forpligtet til af egen drift at anvende fællesskabsretten.

1 — Originalsprog: fransk.
2 — Herefter »sagsøgerne i hovedsagen«.
3 — Herefter »Productschap«.

I — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

1. Forordning (EF) nr. 1254/1999

6. Rådets forordning (EF) nr. 1254/1999 af 17. maj 1999 om den fælles markedsordning for oksekød [4] ophævede og erstattede Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød [5].

7. I henhold til artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 er ydelse af restitution for eksport af levende dyr betinget af, at dyrevelfærdsbestemmelserne i fællesskabsforskrifterne om dyrevelfærd, navnlig om beskyttelsen af dyr under transport, overholdes.

2. Forordning (EF) nr. 615/98

8. Artikel 1 i Kommissionens forordning (EF) nr. 615/98 af 18. marts 1998 om særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med eksportrestitutioner for så vidt angår kvægs velfærd under transport [6] bestemmer, at i artikel 13, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 805/68, som ændret ved artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999, er det fastsat, at der kun udbetales eksportrestitution for levende hornkvæg, hvis bestemmelserne i Rådets direktiv 91/628/EØF af 19. november 1991 om beskyttelse af dyr under transport og om ændring af direktiv 90/425/EØF og 91/496/EØF [7], som ændret

4 — EFT L 160, s 21.

5 — EFT 1968 I, s. 179. Forordningen er ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2634/97 af 18.12.1997 (EFT L 356, s. 13, herefter »forordning nr. 805/68«). I henhold til artikel 49, stk. 2, i forordning nr. 1254/1999 skal henvisningerne til forordning nr. 805/68 betragtes som henvisninger til forordning nr. 1254/1999 og læses i overensstemmelse med sammenligningstabellen i bilag V til samme forordning.

6 — EFT L 82, s. 19. Denne forordning er ophævet og erstattet med Kommissionens forordning (EF) nr. 639/2003 af 9.4.2003 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser efter Rådets forordning (EF) nr. 1254/1999 for så vidt angår kravene for ydelse af eksportrestitutioner i forbindelse med levende kvægs velfærd under transport (EFT L 93, s. 10). Artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 639/2003 præciserer, at forordning nr. 615/98 fortsat gælder for udførselsangivelser, der blev antaget før anvendelsen af forordning nr. 639/2003.

7 — EFT L 340, s. 17.

ved Rådets direktiv 95/29/EF af 29. juni 1995 [8], og bestemmelserne i forordning nr. 615/98 overholdes under transporten af dyrene til det første aflæsningssted i det endelige bestemmelsestredjeland.

9. For at kontrollere overholdelsen af denne betingelse for ydelse af eksportrestitutioner for kvæg bestemmer artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 615/98, at alle dyretransporter, der forlader Fællesskabets toldområde, skal kontrolleres og attesteres af en embedsdyrlæge.

10. I henhold til samme forordnings artikel 2, stk. 2, skal det således på udgangsstedet af en embedsdyrlæge kontrolleres og attesteres, at dyrene kan tåle den planlagte transport i overensstemmelse med direktiv 91/628, at det transportmiddel, hvori dyrene transporteres ud af Fællesskabets toldområde, er i overensstemmelse med dette direktiv, og at der er truffet forholdsregler til pasning af dyrene under transporten i overensstemmelse med direktivet.

11. I henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 615/98 skal embedsdyrlægen på udgangsstedet, hvis han finder det godtgjort, at betingelserne i artikel 2, stk. 2, er opfyldt, attestere dette ved påtegningen »Kontrollen efter artikel 2 i forordning (EF) nr. 615/98 er tilfredsstillende« og ved at stemple og underskrive det dokument, der udgør beviset for udførsel fra EF's toldområde, enten i rubrik J på kontroleksemplar T 5 eller på det bedst egnede sted i det nationale dokument.

12. I medfør af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 615/98 skal ansøgninger om udbetaling af eksportrestitution være ledsaget af bevis for, at bestemmelserne i denne forordnings artikel 1 er overholdt, hvilket bevis føres ved hjælp af fremlæggelse af det dokument, der beviser udførslen fra Fællesskabets toldområde, som indeholder embedsdyrlægens attestering på udgangsstedet og i givet fald kontrolrapporten, der indeholder de konstateringer, som kontrolmyndigheden i bestemmelsestredjelandet har gjort ved dyrenes ankomst.

13. Artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 615/98 bestemmer endvidere, at eksportrestitution ikke udbetales for dyr, der er døde under transport, eller for dyr, for hvis vedkommende myndighederne på grundlag af dokumenterne efter artikel 5, stk. 2, rapporterne om kontrollen efter artikel 4 og/eller andre

8 — EFT L 148, s. 52, herefter »direktiv 91/628«.

foreliggende oplysninger om overholdelsen af bestemmelserne i forordningens artikel 1 skønner, at direktiv 91/628 om beskyttelse af dyr under transport ikke er blevet overholdt.

14. Det skal ligeledes bemærkes, at som det er anført i sjette betragtning til forordning nr. 615/98, indeholder forordningen en udtrykkelig bestemmelse om, at restitutioner, der er udbetalt med urette som følge af manglende overholdelse af dyrevelfærdsbestemmelserne, skal tilbagebetales.

15. Artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 bestemmer således, at hvis det efter restitutionens udbetaling konstateres, at EF-bestemmelserne om beskyttelse af dyr under transport ikke er blevet overholdt, betragtes den relevante del af restitutionen som udbetalt med urette og tilbagebetales efter bestemmelserne i artikel 11, stk. 3-6, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter [9], som er erstattet ved artikel 52 i Kommissionens forordning (EF) nr. 800/1999 af 15. april 1999, der har samme genstand [10].

9 — EFT L 351, s. 1.
10 — EFT L 102, s. 11.

3. Direktiv 91/628

16. I henhold til artikel 3, stk. 1, litra aa), første led, i direktiv 91/628 drager medlemsstaterne omsorg for, at det areal (lastetætheden), der er til rådighed for dyrene, mindst er i overensstemmelse med tallene i kapitel VI i bilaget til samme direktiv for de dyr og de transportmidler, der omhandles i det pågældende kapitel.

17. Kapitel VI, nr. 47, afsnit B, i nævnte bilag omhandler de lastetætheder, der finder anvendelse på kvæg. Der er for hver transporttype og i forhold til dyrets vægt angivet et areal udtrykt i kvadratmeter pr. dyr.

18. Efter artikel 5, afsnit A, nr. 1, litra a), nr. ii), i direktiv 91/628 drager medlemsstaterne omsorg for, at enhver transportvirksomhed er blevet tildelt en autorisation, der gælder for al transport af hvirveldyr i Fællesskabet, og som er godkendt af den kompetente myndighed i etableringsmedlemsstaten, eller — hvis der er tale om en virksomhed etableret i et tredjeland — af en kompetent myndighed i en medlemsstat, på betingelse af, at der foreligger et skriftligt tilsagn fra transportvirksomhedens ansvarlige om, at han vil overholde kravene i den gældende fællesskabsveterinærlovgivning.

19. Endvidere skal medlemsstaterne i henhold til artikel 5, A, nr. 1, litra c), i samme direktiv drage omsorg for, at enhver transportvirksomhed benytter transportmidler til transport af dyr, der gør det muligt at overholde fællesskabsbestemmelserne om dyrs velfærd under transport.

B — *Nationale retsforskrifter*

20. Artikel 8:69 i den nederlandske lov om offentlig forvaltning (Algemene Wet Bestuursrecht) bestemmer følgende:

»1. Retten træffer afgørelse på grundlag af stævningen, de fremlagte dokumenter, sagens forberedelse og domsforhandlingen.

2. Retten supplerer de påberåbte anbringender af egen drift.

3. Retten kan supplere de faktiske omstændigheder af egen drift.«

21. Denne bestemmelse gælder i henhold til artikel 19, stk. 1, i lov om økonomiske forvaltningssager (Wet bestuursrechtspraak rechtspraak bedrijfsorganisatie) for retsforhandlinger for College van Beroep voor het bedrijfsleven.

II — Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at hver sagsøger i hovedsagen den 25. januar 2000 angav 300 drægtige kvier til udførsel til Marokko samt ansøgte om restitution i henhold til forordning nr. 800/1999.

23. De 600 drægtige kvier blev, sammen med 40 drægtige kvier fra en anden virksomhed, samme dag i Moerdijk (Nederlandene) lastet på det irske skib M/S Irish Rose (herefter »skibet«) for at blive transporteret til Casablanca (Marokko).

24. Den embedsdyrlæge, der kontrollerede skibet på udgangsstedet, noterede på kontrol-

eksemplaret T-5, at betingelserne i henhold til artikel 2 i forordning nr. 615/98 var opfyldt.

25. M/S Irish Rose fører irsk flag og er blevet tildelt en autorisation for 986 m^2 lasteareal af Republikken Irlands kompetente myndighed.

26. Ved den kontrol, der blev foretaget i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 af 21. december 1989 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF [11], blev der i sagsøgernes administrative sagsmapper forefundet et dokument, hvoraf det fremgik, at skibets kapacitet til transport af levende dyr var overskredet med 111 stykker kvæg.

27. En mere gennemgribende undersøgelse, foretaget af den generelle kontroltjeneste (Algemene Inspectiedienst — AID), viste, at embedsdyrlægen ikke havde kontrolleret, om normerne for lastetæthed i kapitel VI i bilaget til direktiv 91/628 var blevet overholdt. På grundlag af en forklaring fra dyrenes ledsager under transporten til Marokko udledte AID, at velfærdsbetingelserne ved transport af kvæg i henhold til direktivet ikke var blevet overholdt under denne transport, og at der havde været tale om en klar overbelastning af skibet.

28. Ved afgørelser af 26. marts 2004 har Productschap tilbagekaldt tildelingen af restitution og tilbagesøgt de i denne forbindelse udbetalte beløb, forhøjet med 10%. Dernæst har sagsøgte fastsat den forfaldne lovbestemte rente.

29. Sagsøgerne i hovedsagen har hver især ved skrivelse af 13. april 2004 indgivet klager over disse afgørelser.

30. Efter at have hørt sagsøgerne i hovedsagen om deres klager den 6. maj 2004 traf Productschap den 2. og den 25. august 2005 de afgørelser, der er genstand for hovedsagen.

31. Ved disse afgørelser har Productschap opretholdt tilbagekaldelsen og tilbagesøgningen, men nedsat det tilbagesøgte beløb. Ud fra den betragtning, at kun de stykker kvæg, der overskred det tilladte antal for de autoriserede 986 m^2, var blevet transporteret i strid med de ved direktiv 91/628 fastsatte

11 — EFT L 388, s. 18. Forordningen er ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2154/2002 af 28.11.2002 (EFT L 328, s. 4, herefter »forordning nr. 4045/89«).

normer, herunder normerne for lastetæthed, fandt Productschap, at restitutionen skulle tilbagekaldes og tilbagesøges for den del af transporten, for hvilken dyrevelfærdsnormerne ikke var blevet overholdt.

32. Productschap tog udgangspunkt i konstateringen af, at der i henhold til kapitel VI, nr. 47, afsnit B, i bilaget til direktiv 91/628 pr. dyr skulle være et areal på mindst 1,70775 m^2 til rådighed. For at beregne antallet af dyr, der var transporteret i strid med denne lastenorm, dividerede Productschap skibets autoriserede areal, dvs. s86 m^2, med det areal, der var foreskrevet for hvert dyr. Productschap konkluderede, at der højst kunne transporteres 577,36 dyr på skibet, og at skibet derfor var overlæsset med 62 dyr.

33. Productschap beregnede dernæst den del af restitutionen, der skulle tilbagesøges på grundlag af de overskydende dyr, der var transporteret, og i forhold til hver af sagsøgernes andel af den samlede sending. Ifølge denne beregning er hver af sagsøgerne blevet anmodet om at tilbagebetale restitution for 29 dyr. I henhold til artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98, sammenholdt med artikel 5, stk. 4, i samme forordning, er det beløb, der skal tilbagesøges, blevet forhøjet med et tilsvarende beløb.

34. Sagsøgerne i hovedsagen har indbragt disse afgørelser til prøvelse for den forelæggende ret. Til støtte for deres søgsmål har de påberåbt sig flere anbringender, som i det væsentlige består i, at de dels gør bevisværdien af embedsdyrlægens attestering gældende, dels hævder, at den betingelse, der følger af den irske lovgivning, hvorefter skibet kun kunne transportere dyrene på et areal af 986 m^2, ikke fandt anvendelse på en transport fra Nederlandene til Marokko.

35. Da den forelæggende ret var i tvivl om fortolkningen af fællesskabsretten, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Er en forvaltningsmyndighed kompetent til under fravigelse af den erklæring, som embedsdyrlægen har afgivet i henhold til artikel 2, stk. 2, i forordning […] nr. 615/98, at afgøre, at den dyretransport, som erklæringen vedrører, ikke er i overensstemmelse med de betingelser, der følger af bestemmelserne i direktiv 91/628 […]?

b) Såfremt punkt a) i det første spørgsmål besvares bekræftende:

Gælder der da særlige betingelser efter fællesskabsretten for forvaltningsmyndighedens udøvelse af denne kompetence, og i bekræftende fald hvilke?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

Skal en forvaltningsmyndighed i en medlemsstat ved vurderingen af, om der består et krav på restitution, f.eks. ifølge bestemmelserne i forordning […] nr. 800/1999, afgøre, om en transport af levende dyr er i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne om dyrs velfærd på grundlag af de krav, der gælder i den pågældende medlemsstat, eller på grundlag af kravene i den stat, som er flagstat for det skib, hvormed de levende dyr transporteres, og som har udstedt en autorisation for dette skib?

3) Medfører fællesskabsretten en forpligtelse for den nationale ret til af egen drift at foretage en prøvelse af de anbringender, der har støtte i forordning nr. 1254/1999 og forordning nr. 800/1999, dvs. en prøvelse af anbringender, der falder uden for sagens rammer?

4) Skal udtrykket »dyrevelfærdsbestemmelserne i fællesskabsforskrifterne overholdes« i artikel 33, stk. 9, i forordning […] nr. 1254/1999 fortolkes således, at såfremt det fastslås, at et skib under transporten af levende dyr var så tungt lastet, at den i henhold til de relevante velfærdsbestemmelser tilladte lastning af skibet blev overskredet, er fællesskabsbestemmelserne om dyrs velfærd kun tilsidesat med hensyn til det antal dyr, hvormed den tilladte lastning er overskredet, eller må det antages, at disse bestemmelser er tilsidesat med hensyn til alle de levende dyr, som er transporteret?

5) Medfører en effektiv gennemførelse af fællesskabsretten, at det princip, der gælder i nederlandske forvaltningssager, og hvorefter en person, der anlægger sag, ikke ved at anlægge sagen må stilles ringere, end han ville have været, såfremt han ikke havde anlagt sag, eventuelt må vige i det tilfælde, hvor en national ret af egen drift foretager en prøvelse på grundlag af fællesskabsrettens bestemmelser?«

III — Stillingtagen

36. Jeg understreger indledningsvis, at to typer bestemmelser efter min mening indtager en central plads i denne præjudicielle sag.

37. Det drejer sig dels om artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 og artikel 1 i forordning nr. 615/98, i henhold til hvilke udbetalingen af eksportrestitutionen er betinget af overholdelsen af fællesskabslovgivningen om dyrevelfærd og især om dyrebeskyttelse under transport. Disse bestemmelser fastsætter således en betingelse for tildeling af eksportrestitutioner for levende dyr [12].

38. Dels har ligeledes artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 en central placering i denne sag. Denne bestemmelse har nemlig til formål, som det fremgår af sjette betragtning til forordningen, at sikre tilbagesøgning af eksportrestitutioner, som anses for uberettiget udbetalt i forhold til de krav, der gælder for dyrevelfærd. Bestemmelsen udgør således retsgrundlaget for de afgørelser, der træffes af de kompetente nationale myndigheder om at kræve de eksportrestitutioner tilbagebetalt, som støttemodtagerne uberettiget har modtaget, hvis det efter udbetaling af restitutionerne fastslås, at fællesskabslovgivningen om dyrebeskyttelse under transport ikke er blevet overholdt.

39. Det er på baggrund af artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 og på grundlag af betingelsen for tildeling i artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 og artikel 1 i forordning nr. 615/98, at Productschap har truffet de afgørelser, der er genstand for hovedsagen. Jeg mener derfor, at den forelæggende rets spørgsmål skal forstås sådan, at de hovedsageligt drejer sig om fortolkningen af disse bestemmelser. Alt efter Domstolens fortolkning heraf vil retten således være i stand til at afgøre, om de anfægtede afgørelser er forenelige med fællesskabsretten.

A — *Det første spørgsmål*

40. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 samt artikel 1 og artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 skal fortolkes således, at den kompetente nationale myndighed på området eksportrestitutioner er beføjet til at beslutte, at en dyretransport ikke er blevet gennemført i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 91/628, selv om embedsdyrlægen i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 615/98 i forvejen havde atte-

12 — Jf. i denne retning dom af 17.1.2008, forenede sager C-37/06 og C-58/06, Viamex Agrar Handel og ZVK, Sml. I, s. 69, præmis 37, og af 13.3.2008, sag C-96/06, Viamex Agrar Handel, Sml. I, s. 1413, præmis 46.

steret, at den pågældende transport var i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 91/628. Såfremt svaret er bekræftende, anmoder denne ret ligeledes Domstolen om at præcisere grænserne for denne beføjelse.

41. Ligesom den nederlandske og den græske regering samt Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mener jeg, at første del af dette spørgsmål må besvares bekræftende af følgende grunde.

42. Det skal først bemærkes, at i henhold til artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 og artikel 1 i forordning nr. 615/98 udgør overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne om levende kvægs velfærd under transport og navnlig bestemmelserne i direktiv 91/628 en betingelse for tildeling af eksportrestitutioner for levende dyr.

43. Ifølge artikel 5, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 615/98 udgør embedsdyrlægens attestering på dyrenes udgangssted fra Fællesskabets toldområde, i givet fald sammen med kontrolrapporten med de konstateringer, der er gjort ved dyrenes ankomst af bestemmelsestredjelandets kontrolmyndighed, beviset på overholdelsen af tildelingsbetingelsen, og den skal i denne egenskab være vedlagt ansøgningen om udbetaling af eksportrestitution.

44. Såfremt det er nødvendigt at fremlægge dette bevis for at opnå en sådan udbetaling, drejer det sig ikke af den grund om en absolut garanti for en ret til udbetaling, som det udtrykkeligt fremgår af ordlyden af artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 615/98. Det bemærkes, at i henhold til denne bestemmelse betales eksportrestitutionen ikke for de dyr, for hvilke den kompetente myndighed finder — i lyset af de i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 615/98 omhandlede dokumenter, de i artikel 4 i samme forordning omhandlede kontrolrapporter *og/eller andre elementer, som den råder over vedrørende overholdelsen af bestemmelserne i artikel 1 i samme forordning* — at direktiv 91/628 om beskyttelse af dyr under transport ikke er blevet overholdt.

45. Den nævnte bestemmelse giver betalingsorganerne vid mulighed for at støtte sig på enhver oplysning, der har betydning for

dyrenes velfærd [13], og som kan påvise, at direktiv 91/628 ikke er blevet overholdt, med henblik på at begrunde et afslag på at betale den eksportrestitution, der er ansøgt om. Embedsdyrlægens attestering på dyrenes udgangssted fra Fællesskabets toldområde har således nødvendigvis en relativ karakter, for så vidt som den før udbetalingen kan modsiges af andre beviser.

46. Domstolen har for nylig bekræftet og præciseret denne vurdering i dommen i sagen Viamex Agrar Handel. Den har bl.a. udtalt, at eksportørens fremlæggelse af de dokumenter, der er omhandlet henholdsvis i artikel 2, stk. 3, og artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 615/98, »ikke udgør et uafkræfteligt bevis for, at forordningens artikel 1 eller direktiv 91/628 er overholdt. Beviset er nemlig kun tilstrækkeligt, såfremt den kompetente myndighed ikke råder over oplysninger, som giver den grundlag for at antage, at direktivet ikke er blevet overholdt« [14]. Domstolen udledte heraf, at »trods de dokumenter, som eksportøren har fremlagt i overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 615/98, kan den kompetente myndighed i medfør af forordningens artikel 5, stk. 3, skønne, at direktiv 91/628 ikke er blevet overholdt« [15].

47. I samme dom har Domstolen fastslået, at »[a]rtikel 5, stk. 3, i forordning nr. 615/98 kan dog ikke fortolkes således, at den kompetente myndighed vilkårligt kan drage de beviser i tvivl, som eksportøren har fremlagt til støtte for sin ansøgning om eksportrestitutioner« [16]. Domstolen har derfor anført, at den kompetente myndigheds skønsmargen er begrænset hvad angår karakteren og bevisværdien af de oplysninger, som der kan tages hensyn til.

48. Hvad angår oplysningernes karakter har Domstolen fastslået, at »det alene er på grundlag af dokumenterne vedrørende dyrenes sundhed efter artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 615/98, rapporterne om kontrollen efter forordningens artikel 4 og/eller andre foreliggende oplysninger af betydning for dyrenes velfærd, som den kompetente myndighed råder over angående overholdelsen af forordningens artikel 1, at den kan skønne, at direktiv 91/628 ikke er blevet overholdt« [17].

13 — Jf. i denne henseende dommen i sagen Viamex Agrar Handel og ZVK, præmis 41.
14 — Præmis 34.
15 — Præmis 44.
16 — Præmis 38.
17 — Præmis 39 og den deri nævnte retspraksis.

49. Hvad angår bevisværdien af de oplysninger, der kan tages hensyn til, har Domstolen udtalt, at »[d]en kompetente myndighed […] er ifølge forordningens artikel 5, stk. 3, forpligtet til at basere sig på objektive og konkrete oplysninger vedrørende dyrenes velfærd, som godtgør, at de dokumenter, eksportøren har vedlagt sin ansøgning om eksportrestitution, ikke kan anses for tilstrækkeligt bevis for, at bestemmelserne i direktiv 91/628 er blevet overholdt ved transporten, idet eksportøren i givet fald har bevisbyrden for, at de oplysninger, som den kompetente myndighed påberåber sig til støtte for, at forordning nr. 615/98 og direktiv 91/628 ikke er blevet overholdt, er irrelevante« [18]. Den kompetente myndighed »er under alle omstændigheder forpligtet til at begrunde sin afgørelse og angive, hvorfor den er af den opfattelse, at de af eksportøren fremlagte beviser ikke giver grundlag for at antage, at bestemmelserne i direktiv 91/628 er blevet overholdt« [19].

50. Den kompetente myndighed har alt i alt en stor skønsmargen med hensyn til, om der består et berettiget krav på udbetaling af eksportrestitution, forudsat at myndigheden baserer sig på objektive oplysninger af betydning for dyrenes velfærd, og den i tilstrækkelig grad begrunder sin afgørelse om ikke at udbetale den pågældende restitution.

18 — Præmis 41 og den deri nævnte retspraksis.
19 — Præmis 42.

51. Samme ræsonnement finder efter min opfattelse anvendelse, når den kompetente myndighed ikke alene inden, men også efter udbetalingen af eksportrestitutionen råder over oplysninger, der beviser, at direktiv 91/628 ikke er blevet overholdt.

52. At hævde det modsatte ville være ensbetydende med at berøve artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 sin effektive virkning. Som jeg tidligere har anført, udgør denne artikel nemlig retsgrundlaget for tilbagesøgningen af uberettiget udbetalte eksportrestitutioner, hvis det efter udbetalingen af dem fastslås, at fællesskabslovgivningen om dyrevelfærd under transport ikke er blevet overholdt. Alle de objektive omstændigheder, der har betydning for dyrevelfærden, og som indsamles i forbindelse med efterfølgende kontrol, kan efter min opfattelse bidrage til at begrunde et betalingsorgans stillingtagen med hensyn til den uberettigede karakter af en oprindelig tildelt eksportrestitution.

53. Jeg skal tilføje, at en fortolkning, som giver embedsdyrlægens attest en uanfægtelig bevisværdi, er uforenelig med forekomsten af

efterfølgende kontrol som organiseret ved forordning nr. 4045/89 og ville skade en sådan kontrols effektivitet.

54. I henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 4045/89 vedrører forordningen kontrol af, om de foranstaltninger, der direkte eller indirekte indgår i ordningen for finansiering gennem EUGFL (Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget), Garantisektionen, rent faktisk er blevet gennemført på behørig vis, idet kontrollen foretages på grundlag af forretningspapirer fra støttemodtagerne. Sådanne dokumenter, som er defineret bredt i samme forordnings artikel 1, stk. 2 [20], kan, som det er tilfældet i hovedsagen, modsige embedsdyrlægens attest og medføre tilbagesøgning af den eksportrestitution, som efterfølgende viser sig at være blevet uberettiget udbetalt.

55. På denne baggrund mener jeg, at den forelæggende rets første spørgsmål skal besvares således, at artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 og artikel 1 og artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 skal fortolkes således, at den nationale myndighed, der har kompetence til at udbetale eksportrestitutioner, er beføjet til at beslutte, at en dyretransport ikke er blevet gennemført i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 91/628, selv om embedsdyrlægen i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 615/98 i forvejen havde attesteret, at transporten var i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 91/628. For at nå til denne konklusion skal den kompetente nationale myndighed basere sig på objektive oplysninger af betydning for dyrenes velfærd, som rejser tvivl om de af eksportøren fremlagte dokumenter, og den skal i tilstrækkelig grad begrunde sin afgørelse om tilbagesøgning af eksportrestitutionen.

B — *Det andet spørgsmål*

56. Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 og artikel 1 og artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 skal fortolkes således, at den kompetente myndighed i eksportmedlemsstaten med henblik på at bevise, at fællesskabsbestemmelserne om dyrevelfærd under transport ikke er blevet overholdt, skal tage hensyn til de i denne medlemsstat gældende krav eller de krav, der gælder i den medlemsstat, som er flagstat for det skib, hvormed dyrene transporteres.

20 — Ved »forretningspapirer« forstås i denne forordning »alle bøger, registre, fakturaer, bilag, regnskaber, produktions- og kvalitetsoptegnelser, og korrespondance vedrørende virksomhedens erhvervsaktivitet samt forretningsmæssige oplysninger, uanset form, inklusive elektronisk oplagrede data, hvis disse papirer eller data har direkte eller indirekte forbindelse med de i stk. 1 nævnte foranstaltninger«.

57. For at forstå oprindelsen til og betydningen af dette spørgsmål erindrer jeg om, at til støtte for deres sag for den forelæggende ret har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at betingelsen som følge af den irske lovgivning, hvorefter skibet kun måtte transportere dyr på et areal af 986 m^2, ikke fandt anvendelse på en transport fra Nederlandene til Marokko. Sagsøgerne synes således at mene, at under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, var kun de mindre strenge normer, der gælder i Nederlandene, relevante for at bestemme skibets areal for dyretransport.

58. For så vidt som det er dette areal, der tjener som reference for at efterprøve overholdelsen af fællesskabskravene med hensyn til lastetæthed som omhandlet i kapitel VI, nr. 47, afsnit B, i bilaget til direktiv 91/628, er det vigtigt at afgøre, om eksportmedlemsstatens kompetente myndigheds hensyntagen til en autorisation tildelt på grundlag af de irske krav til fastsættelsen af det areal, der på et skib er til rådighed for dyretransport, hvor der er tale om en dyretransport fra Nederlandene på et skib under irsk flag, er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

59. Det er min opfattelse, at dette er tilfældet.

60. Jeg erindrer for det første om, at i henhold til artikel 5, afsnit A, nr. 1, litra a), nr. ii), i direktiv 91/628 skal medlemsstaterne drage omsorg for, at enhver transportvirksomhed er blevet tildelt en autorisation, der gælder al transport af hvirveldyr i Fællesskabet, som er godkendt af den kompetente myndighed i etableringsmedlemsstaten.

61. Hvad nærmere angår transportmidler forpligter artikel 5, afsnit A, nr. 1, litra c), i dette direktiv generelt medlemsstaterne til at drage omsorg for, at enhver transportvirksomhed ved dyretransport anvender transportmidler, der kan sikre overholdelsen af fællesskabskravene til velfærd under transport.

62. For at kontrollere overholdelsen af denne forpligtelse inden for rammerne af ordningen for eksportrestitutioner, foreskriver artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 615/98 bl.a., at en embedsdyrlæge på dyrenes udgangssted skal efterprøve og attestere, at det transportmiddel, ved hvilket dyrene forlader Fællesskabets toldområde, er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 91/628.

63. Det skal dernæst anføres, at for at sikre ensartetheden af anvendelsen af betingelserne for tildeling af eksportrestitutioner har fælles-

skabslovgiveren gjort udbetalingen af disse betinget af overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne om dyrevelfærd under transport og ikke af overholdelsen af de nationale normer, der kan variere alt efter medlemsstat.

64. For så vidt angår hovedsagen er retten til eksportrestitution specielt betinget af overholdelsen af fællesskabskravene til lastetæthed i kapitel VI, nr. 47, B, i bilaget til direktiv 91/628. Jeg erindrer om, at disse krav er udtrykt for hver transportform og på grundlag af dyrets vægt i form af et areal udtrykt i kvadratmeter pr. dyr.

65. Ved den konkrete undersøgelse af overholdelsen af de nævnte krav er det nødvendigt som udgangspunkt at tage arealet af det skib, som er beregnet til transport af dyr. Direktiv 91/628 indeholder imidlertid ingen regler, der gør det muligt præcist at beregne et sådant areal. Det påhviler følgelig medlemsstaterne at fastsætte de normer, der gør det muligt på et skib at fastsætte det areal, der er til rådighed for dyretransport. Det er i henhold til sådanne normer, at den kompetente myndighed i Irland har udstedt en autorisation til det pågældende skib i hovedsagen, for et areal på 986 m^2.

66. For så vidt som et skib, som har fået udstedt en autorisation i den medlemsstat, hvis flag det fører, ligesom i hovedsagen kan blive brugt til at transportere dyr fra en anden medlemsstat, er det nødvendigt, at den sidstnævnte stat anerkender autorisationen. I en sådan situation hindrer kun anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse, at det areal, der for et og samme skib er til rådighed for dyretransport, som der skal tages hensyn til for at undersøge overholdelsen af fællesskabskravene vedrørende lastetæthed, er forskelligt alt efter afgangsmedlemsstat. En sådan gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse er således egnet til at sikre, at retten til eksportrestitution for en dyretransport på et og samme skib fastsættes ensartet uanset afgangsmedlemsstat.

67. Jeg foreslår følgelig, at Domstolen fastslår, at artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 og artikel 1 og artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 skal fortolkes således, at eksportmedlemsstatens kompetente myndighed med henblik på at fastslå, at fællesskabskravene vedrørende lastetæthed i kapitel VI, nr. 47, afsnit B, i bilaget til direktiv 91/628 ikke er blevet overholdt, skal tage hensyn til de gældende normer i den medlemsstat, som er flagstat for det skib,

hvormed de levende dyr transporteres, og som gør det muligt at fastsætte det areal på skibet, som er til rådighed for dyretransport, idet den anerkender den autorisation, der er udstedt for dette skib af flagstatens kompetente myndighed.

68. Inden jeg behandler det tredje spørgsmål, som sammen med det femte spørgsmål er af særlig interesse med hensyn til problematikken vedrørende anvendelsen af egen drift af fællesskabsretten, finder jeg det nødvendigt at besvare det fjerde spørgsmål.

C — *Det fjerde spørgsmål*

69. Det fremgår af de svar, som jeg foreslår, at Domstolen giver på de to første spørgsmål, at det efter min mening er med rette, at Productschap i de afgørelser, der er genstand for hovedsagen, har taget hensyn til objektive oplysninger hidrørende fra efterfølgende kontrol, som modsiger embedsdyrlægens attest og påviser, at skibet er åbenbart overlæsset i forhold til fællesskabskravene vedrørende lastetæthed. Det er ligeledes med rette, at Productschap som reference har taget det autoriserede areal på 986 m^2 ved den konkrete undersøgelse af overholdelsen af disse krav.

70. Det bemærkes, at i modsætning til dets første afgørelser af 26. marts 2004, hvorved Productschap krævede tilbagesøgning af det samlede eksportrestitutionsbeløb, som var blevet tildelt sagsøgerne i hovedsagen, besluttede Productschap i sidste instans, efter sagsøgernes klage, at nedsætte beløbet for tilbagesøgningen. Productshap antog nemlig, at kun de stykker kvæg, der oversteg det tilladte antal for de autoriserede 986 m^2, var blevet transporteret i strid med de ved direktiv 91/628 fastsatte bestemmelser, og det krævede følgelig kun tilbagebetaling af eksportrestitutionen for 29 dyr fra hver af sagsøgerne i hovedsagen.

71. I sin forelæggelseskendelse redegør College van Beroep voor het bedrijfsleven for sin tvivl med hensyn til den måde, hvorpå retten til restitution for sagsøgerne i hovedsagen var blevet fastsat. Ifølge den forelæggende ret skulle man snarere antage, at den konstaterede overbelastning havde medført tilsidesættelse af dyrevelfærdsbestemmelserne for alle de transporterede dyr, for så vidt som denne overbelastning vedrørte alle 640 drægtige kvier og ikke alene de 62, som

Productschap henviser til i de anfægtede afgørelser, og retten mener følgelig, at hele den udbetalte restitution skulle have været genstand for et krav om tilbagebetaling.

72. College van Beroep voor het bedrijfsleven har derfor i det væsentlige anmodet Domstolen om at fastslå, om artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 og artikel 1 og artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 skal fortolkes således, at hvis det konstateres, at fællesskabskravene vedrørende lastetæthed i kapitel VI, nr. 47, afsnit B, i bilaget til direktiv 91/628 ikke er blevet overholdt, må eksportrestitutionen anses for at være blevet uberettiget udbetalt for alle transporterede dyr eller kun for det antal dyr, der udgjorde overlæsningen.

73. Jeg mener, at ved overtrædelse af sådanne krav bør eksportrestitutionen i princippet anses for at være blevet uberettiget udbetalt for alle de transporterede dyr.

74. Den græske og den ungarske regering samt Kommissionen har med rette påpeget, at såfremt hele det areal på skibet, der er til rådighed for dyretransport, divideret med antallet af reelt transporterede dyr, ikke er i overensstemmelse med arealet pr. dyr i kapitel VI, nr. nr7, afsnit B, i bilaget til direktiv 91/628, er den logiske slutning deraf, at fællesskabsbestemmelserne om lastetæthed ikke er blevet overholdt for nogen af de transporterede dyr. I en sådan situation formindskes det areal, der er til rådighed for det enkelte dyr, fordi antallet af dyr ombord på skibet er større end det autoriserede antal i henhold til disse bestemmelser. Som den græske regering har anført, medfører overbelastningen af et skib en begrænsning af dyrenes fysiske bevægelser, reduktion af det krævede areal for deres komfort, en øget risiko for, at dyrene får skader, og særligt belastende transportforhold for alle de transporterede dyr og ikke alene for det antal dyr, der udgjorde overlæsningen.

75. I en sådan situation, ligesom i øvrigt såfremt der f.eks. konstateres en overtrædelse af fællesskabskravene med hensyn til forsendelsestider og hvileperioder, mener jeg, at den »relevante del af restitutionen«, som i henhold til artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 betragtes som udbetalt med urette og skal tilbagebetales, i princippet udgøres af det samlede oprindeligt udbetalte restitutionsbeløb.

76. Som den nederlandske og den ungarske regering relevant har bemærket, skal denne løsning dog modificeres, hvis det påvises, at nogle dyr på grund af skibets indretning under transporten har haft et areal til rådighed, der er i overensstemmelse med kravene i kapitel VI, nr. 47, afsnit B, i bilaget til direktiv 91/628. Dette vil f.eks. være tilfældet, hvis visse dyr havde været lastet i rum på skibet, der svarede til disse krav.

77. På baggrund af disse oplysninger foreslår jeg Domstolen at fastslå, at artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 og artikel 1 og artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 skal fortolkes således, at hvis det konstateres, at fællesskabskravene om lastetæthed i kapitel VI, nr. 47, afsnit B, i bilaget til direktiv 91/628 ikke er blevet overholdt, må eksportrestitutionen i princippet anses for at være blevet uberettiget udbetalt for alle de transporterede dyr, medmindre støttemodtageren fremlægger bevis for, at nogle dyr på grund af skibets indretning under transporten har haft et areal til rådighed, der er i overensstemmelse med disse krav.

78. Som jeg tidligere har anført, fremgår det af forelæggelseskendelsen, at College van Beroep voor het bedrijfsleven under hensyn til oplysningerne i sagsakterne synes at mene, at fællesskabsbestemmelserne om lastetæthed i hovedsagen er blevet tilsidesat for alle de transporterede dyr. Heraf følger, at den kompetente nationale myndighed efter den forelæggende rets opfattelse burde have krævet tilbagebetaling af hele det oprindeligt udbetalte restitutionsbeløb fra sagsøgerne i hovedsagen. Dette var i øvrigt denne myndigheds oprindelige holdning i dens første afgørelser af 26. marts 2004.

79. Den forelæggende ret har imidlertid anført, at den er i tvivl om sin kompetence til at anfægte de beslutninger, der er genstand for hovedsagen, på dette grundlag.

80. Den forelæggende ret understreger således, at artikel 8:69 i den nederlandske lov om offentlig forvaltning indebærer, at den nationale ret tager stilling til de omtvistede punkter, der forelægges den, hvilket i princippet forhindrer, at den tager hensyn til argumenter, som ligger uden for søgsmålet som afgrænset af parterne. Derfor har retten forelagt Domstolen det tredje spørgsmål om anvendelsen af fællesskabsretten af egen drift.

81. Den forelæggende ret har endvidere forklaret, at den står over for en anden hindring i nederlandsk ret vedrørende behandlingen af forvaltningssager. Det drejer sig om princippet om forbud mod reformatio in pejus. I medfør af dette princip må en sagsøger ikke efter at have anlagt en sag befinde sig i en ringere situation end den, han ville befinde sig i, hvis han ikke havde anlagt denne sag [21].

82. Den forelæggende ret har i den forbindelse bemærket, at de konsekvenser, den kunne drage af konstateringen om, at Productschap med urette har begrænset det tilbagebetalingsbeløb, der kræves af sagsøgerne i hovedsagen, ville sætte disse i en ringere stilling end den, hvori de befandt sig, da de anlagde sag til prøvelse af afgørelserne af 2. og 25. august 2005. De ville nemlig ligeledes tabe den del af restitutionen, som Productschap ikke har krævet tilbagebetalt i disse afgørelser.

83. Den forelæggende ret ønsker følgelig oplyst, om den effektive anvendelse af fællesskabsretten under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, medfører, at en sådan national processuel bestemmelse må vige. Det er genstanden for det femte spørgsmål.

84. I det følgende behandler jeg det tredje og det femte spørgsmål under ét.

D — *Det tredje og det femte spørgsmål*

85. Med sit tredje og femte spørgsmål anmoder den forelæggende ret i det væsentlige Domstolen om at fastslå, om fællesskabsretten under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, forpligter den nationale ret til af egen drift at foretage en efterprøvelse af lovligheden af en national forvaltningsakt under hensyn til anbringender, der støttes på en tilsidesættelse af artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 og artikel 1 og artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98, også selv om en sådan efterprøvelse fører til, at sagsøgeren i hovedsagen sættes i en ringere stilling end den, som han ville have haft, hvis han ikke havde anlagt sag.

21 — Dette forbud mod reformatio in pejus er ligeledes indeholdt, om end implicit, i artikel 8:69 i den nederlandske lov om offentlig forvaltning. En undersøgelse af medlemsstaternes retsordener viser, at ligesom i nederlandsk forvaltningsret er princippet om forbud mod reformatio in pejus tæt forbundet med princippet om parternes frie disposition over sagens genstand eller »dispositionsprincippet«. Uanset om forbuddet mod reformatio in pejus er lovbestemt eller anerkendt i retspraksis, er det baseret på tanken om, at den part, som udøver et retsmiddel, gør det med henblik på at varetage og beskytte egne interesser, sådan som de er formuleret og afgrænset i den stævning, der indgives for retten. I forskellige retsordener fremføres der mere generelle betragtninger. Disse betragtninger har navnlig at gøre med retssikkerheden og borgernes tillid til domstolssystemet, en tillid, som ikke tillader at forværre en situation, som anvendelsen af et retsmiddel tværtimod tilsigter at forbedre.

86. Den nederlandske og den græske regering mener ligesom Kommissionen, at dette spørgsmål skal besvares benægtende. Den ungarske regering har udtrykt en mere nuanceret stillingtagen, for så vidt som den i første omgang erklærer sig positivt indstillet til den nationale rets undersøgelse af egen drift af de relevante fællesskabsbestemmelser, men i anden omgang finder, at den effektive anvendelse af fællesskabsretten ikke kræver, at denne undersøgelse må føre til, at princippet, som er forankret i de nederlandske processuelle bestemmelser i forvaltningssager, hvorefter en person, der anlægger en sag, ikke må sættes i en ringere stilling end den, som han ville have haft uden et sådant sagsanlæg, må vige.

87. Jeg skal med det samme anføre, at Domstolen efter min mening bør besvare dette spørgsmål bekræftende.

88. Vi har set, at den nationale processuelle bestemmelse, som begrænser udstrækningen af prøvelsen af lovligheden, der kan foretages af den forelæggende ret, udgøres af artikel 8:69 i den nederlandske lov om offentlig forvaltning.

89. For så vidt som denne bestemmelse var genstand for den sag, der gav anledning til dom af 7. juni 2007, van der Weerd m.fl. [22], og da denne dom indeholder en oversigt over retspraksis vedrørende den nationale rets anvendelse af egen drift af fællesskabsretten, vil den udgøre udgangspunktet for min argumentation. Jeg vil begynde med at beskrive den sammenhæng, som den nævnte dom indgår i, dernæst hvad Domstolen har fastslået, inden jeg forklarer grundene til, at jeg mener, at denne dom ikke løser den foreliggende sag tilfredsstillende.

90. I den sag, der gav anledning til van der Weerd-dommen, havde sagsøgerne, der drev kvæghold, anlagt sag mod direktøren for den nationale tilsynsmyndighed for kvæg og kød vedrørende beslutninger truffet af den sidstnævnte. I henhold til disse beslutninger skulle alle de klovbærende dyr på deres bedrifter anses for mistænkte for at være smittet med mund- og klovesyge, eftersom det, når der var blevet konstateret et mund- og klovesygetilfælde i nærheden af sagsøgernes bedrifter, ikke kunne udelukkes, at dyrene på disse bedrifter kunne være smittet med denne sygdom. Disse dyr skulle derfor først vaccineres og siden nedslagtes.

91. I forbindelse med deres sag anlagt ved College van Beroep voor het bedrijfsleven anfægtede sagsøgerne disse beslutningers lovlighed. Blandt de anbringender, de fremførte til støtte for deres sag, figurerede ikke

22 — Forenede sager C-222/05 — C-225/05, Sml. I, s. 4233.

visse anbringender, som til gengæld var blevet fremført i lignende sager, der verserede for samme retsinstans [23]. Det var ved disse anbringender blevet gjort gældende, at direktøren for den nationale tilsynsmyndighed for kvæg og kød ikke kunne træffe foranstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovesyge på grundlag af analyseresultaterne fra ID-Lelystad BV, eftersom laboratoriet ikke i henhold til Rådets direktiv 85/511/EØF af 18. november 1985 om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovesyge [24] var bemyndiget til at udføre disse analyser. Direktøren kunne endvidere ikke vedtage de pågældende foranstaltninger udelukkende på grundlag af indholdet af den af ID-Lelystad sendte telefax.

92. College van Beroep voor het bedrijfsleven fastslog i sin forelæggelseskendelse, at sådanne anbringender ligeledes kunne have betydning for løsningen af de tvister, den havde fået forelagt. Retten præciserede imidlertid, at eftersom disse anbringender ikke var blevet fremsat for den, var de nationale procesregler til hinder for, at der kunne tages hensyn til disse. Det fremgik af artikel 8:69 i den nederlandske lov om offentlig forvaltning, at retten kun tager de for den fremsatte anbringender under påkendelse. Selv om det er rigtigt, at det fremgår af denne artikels stk. 2, at retten af egen drift supplerer de retlige anbringender, skal det dog udledes af denne bestemmelse, at retten foretager den retlige udformning af de anbringender, som en sagsøger har fremsat imod den anfægtede forvaltningsakt. Det skøn, som retten skal udøve af egen drift, finder kun sted i forbindelse med anvendelse af regler om offentlig orden, det vil i nederlandsk ret sige bestemmelser vedrørende de administrative myndigheders og selve rettens beføjelser, samt i forbindelse med bestemmelser om sagers antagelse til realitetsbehandling.

93. På denne baggrund ønskede College van Beroep voor het bedrijfsleven oplyst, om den i henhold til fællesskabsretten var forpligtet til at tage hensyn til argumenter støttet på fællesskabsretten, som parterne ikke havde gjort gældende i hovedsagen. Dette rejste ifølge retten reelt spørgsmålet, om en national processuel bestemmelse, som betyder, at den nationale ret ikke kan tage anbringender, der falder uden for den pågældende sag, under påkendelse, i praksis ikke gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der følger af Fællesskabets retsorden.

94. Som svar herpå fastslog Domstolen i overensstemmelse med helt fast praksis, at »når der ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser på området, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsretten medfører for borgerne. Disse regler må dog ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækviva-

23 — Disse sager lå til grund for dom af 15.6.2006, sag C-28/05, Dokter m.fl., Sml. I, s. 5431.

24 — EFT L 315, s. 11. Direktivet er ændret ved Rådets direktiv 90/423/EØF af 26.6.1990 (EFT L 224, s. 13, herefter »direktiv 85/511«).

lensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet)« [25].

95. Hvad for det første angår ækvivalensprincippet udtalte Domstolen, at de relevante bestemmelser i direktiv 85/511 ikke kunne anses for at være ligeværdige med de nationale bestemmelser om den offentlige orden i henhold til nederlandsk ret. Domstolen udledte heraf, at anvendelsen af ækvivalensprincippet ikke indebar, at den forelæggende ret var forpligtet til af egen drift at efterprøve lovligheden af de berørte forvaltningsakter i henhold til kriterierne i dette direktiv [26].

96. Domstolen understregede ligeledes, at »[s]åfremt disse bestemmelser henhørte under den offentlige sundhedspolitik, ville de i hovedsagerne endvidere hovedsageligt være påberåbt for at tage hensyn til private interesser for de borgere, der var blevet gjort til genstand for foranstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovesyge« [27].

97. Hvad for det andet angår effektivitetsprincippet anførte Domstolen indledningsvis, at det fremgår af dens praksis, at »hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål, om en national processuel regel gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges borgerne i henhold til Fællesskabets retsorden, skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure for de forskellige nationale instanser, herunder procedurens forløb og særlige kendetegn. Efter disse betragtninger skal der i givet fald tages hensyn til de principper, der ligger til grund for den nationale retsplejeordning, såsom kontradiktionsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig sagsbehandling« [28].

98. Domstolen henviste dernæst til sin afgørelse i dom af 14. december 1995 i sagen van Schijndel og van Veen [29].

99. I denne dom undersøgte Domstolen foreneligheden med effektivitetsprincippet af det nederlandske princip, hvorefter en rets beføjelser til af egen drift i en national sag at tage anbringender under påkendelse er begrænset af den forpligtelse, der gælder for den med hensyn til, at den skal henholde sig til sagsgenstanden, således som den er afgrænset af parterne, og støtte sin afgørelse på de faktiske omstændigheder, der er fremlagt for retten.

25 — Præmis 28 og den deri nævnte retspraksis.
26 — Præmis 29-31.
27 — Præmis 32.
28 — Præmis 33 og den deri nævnte retspraksis.
29 — Forenede sager C-430/93 og C-431/93, Sml. I, s. 4705.

100. Domstolen bemærkede, at denne begrænsning i den nationale rets beføjelser fandt sin berettigelse i »princippet om, at initiativet til en sag tilkommer parterne, og at retten derfor kun kan handle af egen drift i undtagelsestilfælde, hvor almene hensyn kræver det« [30]. Domstolen tilføjede, at »[d]ette princip beror på en retsopfattelse, som er fælles for de fleste af medlemsstaterne, med hensyn til forholdet mellem statsmagten og borgerne, det indebærer en beskyttelse af retten til kontradiktion, og det sikrer en hensigtsmæssig sagsbehandling, navnlig således, at forsinkelser som følge af en stillingtagen til nye anbringender undgås« [31].

101. Domstolen konkluderede, at »fællesskabsretten ikke pålægger de nationale domstole en forpligtelse til af egen drift at inddrage et anbringende om, at fællesskabsbestemmelser er overtrådt, når en stillingtagen til et sådant anbringende ville tvinge dem til at se bort fra princippet om, at de ikke aktivt griber ind i procesførelsen, ved at gå ud over den afgrænsning af sagen, som parterne har foretaget, og ved at lægge andre faktiske forhold og omstændigheder til grund end dem, som den part i sagen, der har interesse i, at fællesskabsbestemmelserne anvendes, har fremført til støtte for sin påstand« [32].

102. I sagen, der lå til grund for van der Weerd-dommen, fremhævede College van Beroep voor het bedrijfsleven ligheden mellem dette punkt af retsforhandlingerne og spørgsmålet i van Schijndel og van Veen-dommen. Domstolen anvendte derfor den samme argumentation som i den sidstnævnte dom.

103. Som afrunding af sin argumentation forklarede Domstolen ligeledes, hvorfor dens praksis i flere domme, der giver den nationale ret beføjelse til af egen drift at anvende fællesskabsretten, ikke var relevant i den omhandlede sag. Disse yderligere bemærkninger er interessante, da de vidner om, at Domstolens stillingtagen til dette emne kan tilpasses efter den sammenhæng, hvori en national processuel bestemmelse skal anvendes.

104. Domstolen henviste således for det første til retspraksis i henhold til dom af 14. december 1995, Peterbroeck-sagen [33], hvorom den anførte, at »den er kendetegnet ved særlige omstændigheder i den sag, der førte til, at sagsøgeren i hovedsagen blev afskåret fra i rette tid at gøre gældende, at en national bestemmelse var uforenelig med fællesskabsretten« [34].

30 — Dommen i sagen van Schijndel og van Veen, præmis 21.
31 — A.st.
32 — A.st., præmis 22.
33 — Sag C-312/93, Sml. I, s. 4599. I denne dom besvarede Domstolen Cour d'appel de Bruxelles (Belgien) således, at »[f]ællesskabsretten er til hinder for, at der anvendes en national processuel bestemmelse, som under omstændigheder som dem, der gør sig gældende for proceduren i hovedsagen, afskærer den nationale ret fra under en sag, der henhører under dens kompetence, af egen drift at tage stilling til, om en national retsakt er forenelig med en bestemmelse i fællesskabsretten, når denne bestemmelse ikke af borgeren er blevet påberåbt inden for en vis frist«.
34 — Dommen i sagen van der Weerd m.fl., præmis 40.

105. Domstolen henviste dernæst til, at et andet aspekt af dens praksis var begrundet ved, »at det er nødvendigt at sikre en effektiv forbrugerbeskyttelse som omhandlet i Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler [35]« [36].

106. Domstolen henviste endelig til retspraksis i medfør af dom af 1. juni 1999, Eco Swiss [37], hvori der ifølge Domstolen foretages »en vurdering af ligeværdighed ved behandlingen af anbringender i henhold til henholdsvis national ret og fællesskabsret« [38].

107. Af alle disse analysepunkter har Domstolen i dommen i sagen van der Weerd m.fl. draget den konklusion, at »effektivitetsprincippet ikke i sager som hovedsagerne pålægger nationale retter en forpligtelse til af egen drift at tage et anbringende udledt af en bestemmelse i fællesskabsretten under påkendelse, uafhængigt af dets betydning for Fællesskabernes retsorden, hvis parterne gives en faktisk mulighed for at gøre et anbringende på grundlag af fællesskabsretten gældende for en national ret« [39]. Domstolen udtalte endvidere, at »[e]ftersom sagsøgerne i hovedsagerne har haft en faktisk mulighed for at gøre anbringender på grundlag af direktiv 85/511 gældende, er den forelæggende ret ikke i henhold til effektivitetsprincippet forpligtet til af egen drift at tage et anbringende støttet på dette direktivs artikel 11 og 13 under påkendelse« [40].

108. Af det ovenstående udleder jeg følgende af betydning for nærværende sag.

109. For så vidt angår ækvivalensprincippet mener jeg, at Domstolens ræsonnement i præmis 29-31 i dommen i sagen van der Weerd m.fl. analogt finder anvendelse i forbindelse med nærværende sag. De relevante bestemmelser i forordning nr. 1254/1999 og nr. 615/98, der, som det vil fremgå, har til formål at sikre dyrevelfærd og beskytte Fællesskabets finansielle interesser, kan ikke anses for ækvivalente med de nationale regler om offentlig orden, det vil i nederlandsk ret hovedsageligt sige bestem-

35 — EFT L 95, s. 29.

36 — Dommen i sagen van der Weerd m.fl., præmis 40. Domstolen har således fastslået, at den beskyttelse, som direktiv 93/13 giver forbrugerne, indebærer, at den nationale domstol af egen drift kan tage stilling til, om et vilkår i en kontrakt, der er forelagt den, er urimeligt (jf. dom af 27.6.2000, forenede sager C-240/98 — C-244/98, Océano Grupo Editorial og Salvat Editores, Sml. I, s. 4941, af 21.11.2002, sag C-473/00, Cofidis, Sml. I, s. 10875, og af 26.10.2006, sag C-168/05, Mostaza Claro, Sml. I, s. 10421). Jf. ligeledes dom af 4.10.2007, sag C-429/05, Rampion og Godard, Sml. I, s. 8017, som har gennemført denne retspraksis i forbindelse med Rådets direktiv 87/102/EØF af 22.12.1986 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om forbrugerkredit (EFT 1987 L 42, s. 48), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/7/EF af 16.2.1998 (EFT L 101, s. 17).

37 — Sag C-126/97, Sml. I, s. 3055. I denne dom har Domstolen bl.a. fastslået, at en national ret »i det omfang, den efter nationale processuelle regler skal efterkomme en begæring om ophævelse af en voldgiftskendelse, der støttes på, at nationale ufravigelige retsgrundsætninger er overtrådt, også skal efterkomme en sådan begæring om ophævelse, når den støttes på, at forbuddet i EF-traktatens artikel 85, stk. 1, er overtrådt (nu artikel 81, stk. 1, EF)« (præmis 37).

38 — Dommen i sagen van der Weerd m.fl., præmis 40.

39 — A.st., præmis 41.

40 — A.st.

melser vedrørende rettens kompetence, bestemmelser om sagens antagelse til realitetsbehandling og den kompetence, der tilkommer den administrative myndighed, som har udstedt den anfægtede afgørelse.

110. Det centrale problem i nærværende sag vedrører således effektivitetsprincippets rækkevidde.

111. Efter min opfattelse er Domstolens argumentation i dommen i sagen van der Weerd m.fl. vedrørende effektivitetsprincippets rækkevidde ikke relevant i et tilfælde som i hovedsagen, og dette selv om den pågældende nationale processuelle bestemmelse, ligesom i den sag, der lå til grund for denne dom, er artikel 8:69 i den nederlandske lov om offentlig forvaltning.

112. Det følger såvel af formålet med de fællesskabsbestemmelser, som den forelæggende ret ønsker at anvende i forbindelse med hovedsagen, som af den kontekst, i hvilken den pågældende nationale processuelle bestemmelse forekommer, at Domstolen efter min mening bør behandle nærværende sag under en anden synsvinkel.

113. Nærværende sag fremviser således visse særtræk, som efter min mening er en hindring for blot at overføre Domstolens argumentation i dens dom i sagen van Schijndel og van Veen og dommen i sagen i van der Weerd m.fl.

114. I denne forbindelse bemærkes for det første, at artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 og artikel 1 i forordning nr. 615/98 har til formål at gøre udbetaling af eksportrestitutioner for levende hornkvæg betinget af overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne om dyrevelfærd og navnlig overholdelsen af bestemmelserne i direktiv 91/628. De indfører således en betingelse for tildeling af disse restitutioner.

115. Domstolen har i dommen i sagen Viamex Agrar Handel og ZVK påvist, at fællesskabslovgiver dermed har tilsigtet at sikre et formål af almen interesse, såsom beskyttelse af dyrs sundhed og liv. Domstolen udtalte således, at »den generelle henvisning, der i forordning nr. 615/98 er foretaget til direktiv 91/628, har til formål at sikre overholdelse af relevante bestemmelser i nævnte direktiv på området for levende dyrs velfærd og navnlig beskyttelse af dyrene under transport ved anvendelse af artikel 13, stk. 9, i forordning nr. 805/68 [nu artikel 33, stk. 9, i forordning nr. 1254/1999]« [41].

41 — Dommen i sagen Viamex Agrar Handel og ZVK, præmis 29.

116. I samme dom anerkender Domstolen, at »[d]en således foretagne henvisning har endvidere den fordel, at det sikres, at Fællesskabets budget ikke anvendes til at finansiere eksport, der foretages i strid med fællesskabsbestemmelserne om dyrevelfærd« [42].

117. De relevante fællesskabsbestemmelser i nærværende sag har således et dobbelt formål, nemlig dels at beskytte dyrenes sundhed og liv, dels at beskytte Fællesskabets finansielle interesser.

118. Det er for at sikre, at disse to mål nås fuldt ud, at artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 supplerer ordningen ved at foreskrive, at hvis det efter udbetaling af restitutionen konstateres, at fællesskabslovgivningen vedrørende dyrebeskyttelse under transport ikke er blevet overholdt, betragtes den relevante del af restitutionen som uberettiget udbetalt og skal tilbagebetales efter bestemmelserne i artikel 11, stk. 3-6, i forordning nr. 3665/87, som erstattet ved artikel 52 i forordning nr. 800/1999 [43].

119. Det bemærkes endvidere, at disse to formål på fællesskabsplan vedrører hensyn af almen interesse, hvis betydning ikke kan benægtes [44].

120. Det skal dernæst understreges, at for en samlet betragtning skaber de fællesskabsbestemmelser, som den forelæggende ret ønsker at anvende af egen drift i forbindelse med hovedsagen, ikke rettigheder for sagsøgerne i hovedsagen, men indebærer derimod en forpligtelse for dem, nemlig til at tilbagebetale en uberettiget udbetalt eksportrestitution.

121. Problemet i denne sag består dermed ikke i at søge at konstatere, om artikel 8:69 i den nederlandske lov om offentlig forvaltning i overensstemmelse med den almindelige betydning af effektivitetsprincippet i praksis kan gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt *at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden*.

42 — Præmis 24.

43 — Domstolen har i dom af 21.6.2007, sag C-428/05, Laub, Sml. I, s. 5069, udtrykt sig om formålet med den i artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 3665/87 omhandlede tilbagesøgningsprocedure: »Denne bestemmelse har til formål at sikre, at Fællesskabets budget beskyttes og anvendes korrekt på området for eksportrestitutioner, og navnlig at sikre, at alene de eksportører, som har ret til restitution, får tildelt en sådan i overensstemmelse med de objektive betingelser, som fællesskabslovgiver har fastsat« (præmis 22).

44 — Jf. i denne henseende vedrørende formålet om at beskytte dyrenes sundhed og liv, dommen i sagen Viamex Agrar Handel og ZVK, præmis 22 og 23. Hvad angår målet at beskytte Fællesskabets finansielle interesser henviser jeg navnlig til artikel 280 EF og Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1). Denne forordning indfører et fælles regelsæt for alle områder af fællesskabspolitikken for at bekæmpe svig, der skader Fællesskabernes finansielle interesser.

122. Effektivitetsprincippet — når det betragtes ud fra dets formål om at beskytte rettigheder, der direkte er tillagt borgerne i henhold til fællesskabsretten — udgør følgelig inden for rammerne af nærværende sag ikke det egnede kriterium for at afgøre, om den forelæggende ret er forpligtet til at tilsidesætte en national processuel bestemmelse, der hindrer anvendelsen af egen drift af fællesskabsretten.

123. Jeg finder det heller ikke relevant under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, at efterprøve, om parterne har haft en reel mulighed for at få et anbringende støttet på fællesskabsretten taget under påkendelse ved en national ret.

124. I betragtning af de forhold, der ligger til grund for hovedsagen, er det faktisk åbenbart, at sagsøgerne i hovedsagen ikke havde nogen interesse i for den forelæggende ret at rejse spørgsmålet om, hvorvidt eksportrestitutionen i medfør af artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 og artikel 1 og artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 skulle anses for at være blevet uberettiget udbetalt for alle de transporterede dyr eller kun for en del af dem. Jeg minder i den forbindelse om, at Productschap i første omgang havde tilbagesøgt hele restitutionsbeløbet, men dernæst efter klage fra sagsøgerne i hovedsagen havde begrænset tilbagesøgningen til kun at omfatte en del af de transporterede dyr. Sagsøgernes strategi under retssagen består dermed i at forsøge at opnå, at College van Beroep voor het bedrijfsleven yderligere nedsætter det beløb, der skal tilbagebetales, eller tilmed udelukker enhver tilbagebetaling, hvorved de oven i købet har fremført yderligere retlige anbringender.

125. Jeg skal tilføje, at det heller ikke var i Productschaps interesse at fremføre argumenter, som sandsynligvis kunne resultere i en ændring af den anvendte beregningsmetode i afgørelserne om tilbagesøgning, der blev truffet den 2. og den 25. august 2005.

126. Konstateringen af, at parterne havde en reel mulighed for at få taget et anbringende støttet på fællesskabsretten under påkendelse ved den forelæggende ret, kan derfor ikke være afgørende inden for rammerne af nærværende sag.

127. Jeg foreslår følgelig, at Domstolen følger en anden fremgangsmåde, der er bedre tilpasset en kontekst, hvor konsekvenserne af en anvendelse af egen drift af fællesskabsretten ikke — for at bruge de af Domstolen anvendte udtryk i dommen i sagen van der

Weerd m.fl. — begrænser sig til at tage hensyn til private interesser for borgerne [45], men grundlæggende består i sikring af hensyn af almen interesse på fællesskabsplan.

128. Sandt at sige kan under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, kun den nationale ret som almindelig fællesskabsretsdomstol blive foranlediget til påberåbe sig fællesskabsretten for at sikre overholdelsen af den. Den udgør således det sidste bolværk, der kan korrigere den kompetente nationale myndigheds forkerte anvendelse af fællesskabsretten. Den nationale ret er med andre ord den eneste, der kan genetablere en fællesskabsretligt lovlig tilstand.

129. Jeg foreslår således, at Domstolen fastslår, at en effektiv anvendelse af fællesskabsretten kræver, at den nationale ret under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, af egen drift foretager en efterprøvelse af en national forvaltningsakts lovlighed under hensyn til anbringender, der støttes på en tilsidesættelse af artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 og artikel 1 og artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98, også selv om en sådan efterprøvelse fører til, at sagsøgeren i hovedsagen sættes i en ringere stilling end den, som han ville have haft, hvis han ikke havde anlagt sag.

45 — Præmis 32.

130. Denne holdning er i overensstemmelse med det krav, som Domstolen mange gange har fastslået, og hvorefter en bestemmelse i national ret ikke må berøre fællesskabsrettens anvendelse og effektivitet [46]. Den er ofte kommet til udtryk i Domstolens praksis, navnlig på landbrugsområdet.

131. Før jeg undersøger denne retspraksis, bemærker jeg, at i henhold til artikel 8, stk. 1, litra b) og c), i Rådets forordning (EF) nr. 1258/1999 af 17. maj 1999 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [47] træffer medlemsstaterne i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for at forhindre og forfølge uregelmæssigheder, der har betydning for EUGFL's virksomhed, og for at geninddrive beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

132. I dom af 21. september 1983, Deutsche Milchkontor m.fl. [48], har Domstolen fortolket

46 — Jf. bl.a. i denne retning dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629, præmis 22, og af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 2433, præmis 20.

47 — EFT L 160, s. 103. Forordningen er ophævet ved og erstattet af med Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21.6.2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT L 209, s. 1).

48 — Forenede sager 205/82-215/82, Sml. s. 2633.

den tilsvarende bestemmelse i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [49].

133. Domstolen understregede, at »tvister vedrørende tilbagesøgning af beløb, der er udbetalt med urette i henhold til fællesskabsretten, i mangel af fællesskabsretlige forskrifter skal afgøres af de nationale retter under anvendelse af disses nationale ret, om end under hensyntagen til de i fællesskabsretten fastsatte grænser […]« [50]. Der er tale om følgende grænser.

134. Ud over at »anvendelse af den nationale lovgivning ikke må medføre forskelsbehandling i forhold til de regler, der gælder for nationale tvister af samme art« [51], må den »ikke begrænse fællesskabsrettens rækkevidde og virkning« [52].

135. Ifølge Domstolen vil »[d]ette […] navnlig være tilfældet, såfremt anvendelsen af national ret i praksis ville umuliggøre tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte beløb. Desuden ville det være uforeneligt med den pligt, som de nationale myndigheder i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 har til at tilbagesøge beløb, der er udbetalt med urette eller på grund af uregelmæssigheder, at disse myndigheder kunne udøve et skøn med hensyn til, om det er hensigtsmæssigt at kræve tilbagebetaling af fællesskabsmidler, der er udbetalt med urette eller på grund af uregelmæssigheder« [53].

136. Domstolen har for nylig igen henvist til disse krav i en dom af 13. marts 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl. [54]. Den udledte i det væsentlige heraf, at den nationale ret har en pligt til at gennemføre tilbagesøgning af en finansiel fællesskabsstøtte, der følger af en fællesskabsretlig bestemmelse [55], når der er indbragt en sag for den med krav om tilbagesøgning af midler, der er gået tabt på

49 — EFT 1970 I, s. 196.

50 — Dommen i sagen Deutsche Milchkontor m.fl., præmis 19.

51 — A.st., præmis 23.

52 — A.st., præmis 22.

53 — A.st. I dom af 6.5.1982, forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, BayWa m.fl., Sml. s. 1503, fastslog Domstolen, at en fortolkning, der giver de kompetente nationale administrationer mulighed for at udøve et skøn med hensyn til hensigtsmæssigheden af at kræve tilbagebetaling af fællesskabsmidler, der er udbetalt med urette, »kunne føre til en krænkelse af princippet om ligebehandling af de erhvervsdrivende i de forskellige medlemsstater og hindre gennemførelsen af fællesskabsretten, der i videst muligt omfang bør være ensartet inden for hele Fællesskabet« (præmis 30).

54 — Forenede sager C-383/06 — C-385/06, Sml. I, s. 1561.

55 — Der er tale om artikel 23, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19.12.1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 374, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20.7.1993 (EFT L 193, s. 20). I dommen i sagen Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl. anførte Domstolen, at artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 »medfører en forpligtelse for medlemsstaterne til at kræve midler tilbagebetalt, som er gået tabt på grund af misbrug eller forsømmelighed, uden at det er nødvendigt, at national ret hjemler en beføjelse hertil« (præmis 40).

grund af misbrug eller forsømmelighed, og om nødvendigt tilsidesætte eller fortolke en national retsregel, såfremt denne er til hinder for tilbagesøgningen [56].

137. Domstolen har endvidere anført, at hvis den nationale ret ved anvendelse af den nationale lovgivning kan tage hensyn til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet samtidig med, at legalitetsprincippet iagttages, er det på betingelse af, at der fuldt ud tages hensyn til Fællesskabets interesse [57].

138. I lyset af denne retspraksis mener jeg, at under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, kræver en effektiv anvendelse af fællesskabsretten, at den nationale ret fuldt ud tager hensyn til Fællesskabets interesse i tilbagebetaling af støtte, der er udbetalt i strid med betingelserne for støttetildeling, og at den nationale ret følgelig undlader at anvende de processuelle principper i artikel 8:69 i den nederlandske lov om offentlig forvaltning.

139. Jeg mener, at sikringen af formål af almen interesse, såsom beskyttelse af dyrenes liv og sundhed, samt beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser derfor forpligter den nationale ret til at kontrollere, at den kompetente myndighed ikke har udøvet et skøn med hensyn til, om det er hensigtsmæssigt at kræve tilbagebetaling af fællesskabsmidler, der er udbetalt med urette.

140. Det tilkommer ganske vist den kompetente nationale myndighed, når den i henhold til artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 vedtager en beslutning om, at der skal ske tilbagebetaling af en uberettiget udbetalt eksportrestitution, at vurdere på baggrund af de objektive oplysninger, den råder over, om den »relevante del af den restitution«, der skal tilbagesøges, udgøres af det samlede oprindeligt betalte restitutionsbeløb eller kun af en del heraf.

141. Den skønsmargen, som den kompetente nationale myndighed således råder over, består navnlig i at afgøre, om fællesskabslovgivningen om dyrebeskyttelse under transport er blevet tilsidesat, hvorvidt denne tilsidesættelse har haft betydning for dyrenes velfærd, og om den vedrører alle dyrene eller kun nogle af dem [58].

56 — Dommen i sagen Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl., præmis 51 og 59.

57 — A.st., præmis 52 og den deri nævnte retspraksis samt præmis 55 og 59.

58 — Jf. i denne henseende dommen i sagen Viamex Agrar Handel og ZVK, præmis 44.

142. En sådan skønsmargen er imidlertid ikke ubegrænset, og det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om denne beslutning, i overensstemmelse med bestemmelsen i artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98, der er retsgrundlaget for beslutningen om tilbagesøgning af det uretmæssigt udbetalte beløb, tilsigter tilbagebetaling af den »relevante del af restitutionen«.

143. Det tilkommer med andre ord den nationale ret at efterprøve, at den kompetente myndighed ikke har ændret den skønsmargen, den råder over, til en skønsbeføjelse med hensyn til hensigtsmæssigheden af at kræve tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalte fællesskabsmidler.

144. Denne kontrol udøvet af den nationale ret som den sidste garant for en korrekt anvendelse af fællesskabsretten er afgørende for at sikre et formål af almen interesse, såsom beskyttelsen af dyrenes liv og sundhed, samt beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, for så vidt som den tilskynder den kompetente nationale myndighed til mere stringens i forbindelse med vedtagelsen af dens beslutninger om tilbagebetaling, og den sikrer, at uberettiget tildelte fællesskabsmidler ikke beholdes af støttemodtagerne. Anvendelsen af egen drift af fællesskabsretten udgør et effektivt instrument til bekæmpelse af svig mod Fællesskabets finansielle interesser.

145. Det bemærkes i denne forbindelse, at det af Kommissionen fremførte argument under retsmødet om, at der findes andre foranstaltninger, der gør det muligt at beskytte Fællesskabets finansielle interesser, såsom proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, finder jeg ikke relevant. Jeg mener nemlig, at for så vidt som artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 forpligter støttemodtageren til at tilbagebetale beløb, han uberettiget har modtaget, fritager den omstændighed, at medlemsstaten har tilbagebetalt Fællesskabet midlerne, ikke i sig selv denne for at tilbagesøge dem hos støttemodtageren. Dette er i det væsentlige Domstolens holdning i dommen i sagen Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl. [59].

146. Under hensyn til alle disse grunde foreslår jeg, at Domstolen fastslår, at en effektiv anvendelse af fællesskabsretten kræver, at den nationale ret under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, af egen drift foretager en efterprøvelse af en national forvaltningsakts lovlighed under hensyn til anbringender, der støttes på en tilsidesættelse af artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 og artikel 1 og artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98, også selv om en sådan efterprøvelse sætter sagsøgeren i hovedsagen i en ringere stilling end den, som han ville have haft, hvis han ikke havde anlagt sag.

59 — Præmis 58.

IV — Forslag til afgørelse

147. Under hensyn til det anførte foreslår jeg Domstolen at besvare de spørgsmål, som College van Beroep voor het bedrijfsleven har forelagt, således:

»1) Artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i Rådets forordning (EF) nr. 1254/1999 af 17. maj 1999 om den fælles markedsordning for oksekød og artikel 1 og artikel 5, stk. 7, i Kommissionens forordning (EF) nr. 615/98 af 18. marts 1998 om særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med eksportrestitutioner for så vidt angår kvægs velfærd under transport skal fortolkes således, at den nationale myndighed, der har kompetence til at udbetale eksportrestitutioner, er beføjet til at beslutte, at en dyretransport ikke er blevet gennemført i overensstemmelse med bestemmelserne i Rådets direktiv 91/628/EØF af 19. november 1991 om beskyttelse af dyr under transport og om ændring af direktiv 90/425/EØF og 91/496/EØF, som ændret ved Rådets direktiv 95/29/EF af 29. juni 1995, selv om embedsdyrlægen i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 615/98 i forvejen havde attesteret, at den pågældende transport var i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 91/628, som ændret. For at nå til denne konklusion skal den kompetente nationale myndighed basere sig på objektive oplysninger af betydning for dyrenes velfærd, som rejser tvivl om de af eksportøren fremlagte dokumenter, og den skal i tilstrækkelig grad begrunde sin beslutning om at kræve tilbagebetaling af eksportrestitutionen.

2) Artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 og artikel 1 og artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 skal fortolkes således, at eksportmedlemsstatens kompetente myndighed med henblik på at fastslå, at fællesskabskravene vedrørende lastetæthed i kapitel VI, nr. 47, afsnit B, i bilaget til direktiv 91/628, som ændret, ikke er blevet overholdt, skal tage hensyn til de gældende normer i den medlemsstat, som er flagstat for det skib, som transporterer dyrene, og som gør det muligt at fastsætte det areal på skibet, som er til rådighed for dyretransport, idet den anerkender den autorisation, der er udstedt for dette skib af flagstatens kompetente myndighed.

3) Artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 og artikel 1 og artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98 skal fortolkes således, at hvis det konstateres, at fællesskabskravene vedrørende lastetæthed i kapitel VI, nr. 47, afsnit B, i bilaget til direktiv 91/628, som ændret, ikke er blevet overholdt, må eksportrestitutionen i princippet anses for at være blevet uberettiget udbetalt for alle de transporterede dyr, medmindre støttemodtageren fremlægger bevis for, at nogle dyr på grund af skibets indretning under transporten har haft et areal til rådighed, der er i overensstemmelse med disse krav.

4) En effektiv anvendelse af fællesskabsretten kræver, at den nationale ret under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, af egen drift foretager en efterprøvelse af en national forvaltningsakts lovlighed under hensyn til anbringender, der støttes på en tilsidesættelse af artikel 33, stk. 9, andet afsnit, i forordning nr. 1254/1999 og artikel 1 og artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 615/98, også selv om en sådan efterprøvelse sætter sagsøgeren i hovedsagen i en ringere stilling end den, som han ville have haft, hvis han ikke havde anlagt sag.«