FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT YVES BOT

föredraget den 6 maj 2008 [1]

1. College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederländerna) har begärt att domstolen ska tolka ett flertal gemenskapsbestämmelser enligt vilka utbetalning av exportbidrag för levande nötkreatur villkoras av iakttagandet av gemenskapens lagstiftning avseende skydd av djur vid transport.

2. Hänskjutandet hänför sig till ett mål mellan Heemskerk BV och Firma Schaap, [2] å ena sidan, och Productschap Vee en Vlees, [3] å andra sidan, angående Productschaps beslut att återkräva beviljade exportbidrag som ansågs ha utbetalats felaktigt till dessa två företag.

3. Två av de frågor som College van Beroep voor het bedrijfsleven har ställt till EG-domstolen är av särskilt intresse för problematiken avseende nationella domstolars tillämpning av gemenskapsrätten ex officio.

4. College van Beroep voor het bedrijfsleven vill nämligen att domstolen ska fastställa huruvida gemenskapsrätten innebär att en nationell domstol är skyldig, i ett förfarande som det i målet vid den nationella domstolen där inte bara skyddet av djur vid transport utan även skyddet för Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen står på spel, att ex officio pröva huruvida ett förvaltningsbeslut är lagenligt mot bakgrund av grunder som avser gemenskapsrätten, även om en sådan prövning får till följd att klaganden i målet vid den nationella domstolen försätts i ett sämre läge än denne skulle ha befunnit sig i om han inte överklagat.

5. Jag ska i förevarande förslag till avgörande redogöra för skälen till varför jag, under sådana omständigheter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, anser att de nationella domstolarna, såsom utgörande gemenskapsrättens normala domstolar, ska tillämpa gemenskapsrätten ex officio.

1 — Originalspråk: franska.
2 — Nedan kallade klagandena i målet vid den nationella domstolen.
3 — Nedan kallad Productschap.

I — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrätten*

1. Förordning (EG) nr 1254/1999

6. Genom rådets förordning (EG) nr 1254/1999 av den 17 maj 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött [4] upphävdes och ersattes rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött. [5]

7. Enligt artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 ska utbetalningen av exportbidrag för levande djur ske på villkor att bestämmelserna i gemenskapens lagstiftning om djurens välfärd iakttas, särskilt skydd av djuren under transport.

2. Förordning (EG) nr 615/98

8. I artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 615/98 av den 18 mars 1998 om särskilda tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag när det gäller levande nötkreaturs välbefinnande vid transport [6] anges att, vid tillämpningen av artikel 13.9 andra stycket i förordning nr 805/68, som ersatts av artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999, exportbidrag för levande nötkreatur endast ska betalas ut om det vid transporten av dem till deras första lossning i det tredjeland som är slutdestination har tagits hänsyn till bestämmelserna i rådets direktiv 91/628/EEG av den 19 november 1991

4 — EGT L 160, s. 21.

5 — EGT L 148, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 63. Förordningen i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 2634/97 av den 18 december 1997 (EGT L 356, s. 13) (nedan kallad förordning nr 805/68). Enligt artikel 49.2 i förordning nr 1254/1999 ska hänvisningar till förordning nr 805/68 betraktas som hänvisningar till förstnämnda förordning och ska läsas enligt jämförelsetabellen i bilaga V i nämnda förordning.

6 — EGT L 82, s. 19. Denna förordning har upphävts och ersatts av kommissionens förordning (EG) nr 639/2003 av den 9 april 2003 om tillämpningsföreskrifter enligt rådets förordning (EG) nr 1254/1999 beträffande de krav på djurskydd under transport av levande nötkreatur som gäller för beviljande av exportbidrag (EUT L 93, s. 10). I artikel 9 första stycket i förordning nr 639/2003 anges att förordning nr 615/98 ska fortsätta att gälla för exportdeklarationer som godkänts innan förstnämnda förordning började tillämpas.

om skydd av djur vid transport och ändring av direktiven 90/425/EEG och 91/496/EEG [7], i dess lydelse enligt rådets direktiv 95/29/EG av den 29 juni 1995 [8], liksom bestämmelserna i förordning nr 615/98.

9. För att säkerställa att detta villkor för beviljande av exportbidrag efterlevs föreskrivs det i artikel 2.2 i förordningen att alla djurtransporter som lämnar gemenskapens tullområde ska kontrolleras och få ett intyg av en officiell veterinär.

10. I artikel 2.2 föreskrivs att en officiell veterinär vid utförselstället ska kontrollera och intyga att djuren klarar av transport i enlighet med bestämmelserna i direktiv 91/628, att transportmedlet med vilket djuren ska lämna gemenskapens tullområde överensstämmer med bestämmelserna i detta direktiv och att åtgärder har vidtagits för att vårda djuren under transporten i enlighet med bestämmelserna i direktivet.

11. Enligt artikel 2.3 i förordning nr 615/98 ska veterinären, när denne vid utförselstället på ett tillfredsställande sätt har konstaterat att kraven som anges i artikel 2.2 är uppfyllda, bestyrka detta genom att skriva ”Kontrollen enligt artikel 2 i förordning (EG) nr 615/98 är tillfredsställande” och genom att sätta sin stämpel och underskrift på det dokument som bevisar att djuren har lämnat gemenskapens tullområde, i fält J på kontrollexemplaret T 5 eller på den lämpligaste platsen i det nationella dokumentet.

12. Enligt artikel 5.2 i förordningen ska ansökan om utbetalning av exportbidrag åtföljas av ett bevis på att bestämmelserna i artikel 1 har efterlevts. Detta bevis ska bestå av det dokument som styrker att djuren har lämnat gemenskapens tullområde och som har bestyrkts av en officiell veterinär vid utförselstället och, i förekommande fall, den rapport som kontrollmyndigheten i det tredjeland som är slutdestination gjort när djuren anlänt.

13. Vidare föreskrivs det i artikel 5.3 i förordning nr 615/98 att exportbidraget inte ska betalas ut för det antal djur som dött under transport och för de djur för vilka det utbetalande organet – efter att ha tagit del av de dokument som avses i artikel 5.2, rapporterna om de kontroller som avses i artikel 4 i förordningen och/eller andra uppgifter som

7 — EGT L 340, s. 17.
8 — EGT L 148, s. 52 (nedan kallat direktiv 91/628).

det förfogar över när det gäller efterlevnaden av de bestämmelser som avses i artikel 1 i samma förordning – anser att direktiv 91/628 om skydd av djur vid transport inte har efterlevts.

14. Det ska även påpekas, såsom anges i sjätte skälet i förordningen, att förordningen innehåller uttryckliga bestämmelser för återbetalning av bidrag som mot bakgrund av djurskyddskraven anses felaktigt utbetalda.

15. I artikel 5.7 i förordningen föreskrivs att om det efter betalning av bidraget kan fastställas att gemenskapens lagstiftning om skydd av djur vid transport inte har efterlevts ska den delen av bidraget anses ha betalats ut felaktigt och ska återbetalas enligt bestämmelserna i artikel 11.3–11.6 i kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter, [9] ersatt av artikel 52 i kommissionens förordning (EG) nr 800/1999 av den 15 april 1999 med samma rubrik. [10]

9 — EGT L 351, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 216.

10 — EGT L 102, s. 11.

3. Direktiv 91/628

16. Enligt artikel 3.1 aa första strecksatsen i direktiv 91/628 ska medlemsstaterna se till att det utrymme som är tillgängligt för djuren åtminstone är i överensstämmelse med de siffror som anges i kapitel VI i bilagan till direktivet, såvitt avser de djur och de transportmedel som anges i det kapitlet.

17. Kapitel VI punkt 47 B i bilagan till direktivet avser beläggningsgraden för nötkreatur. Där anges för varje transportmedel vilken yta som ska vara tillgänglig per djur uttryckt i kvadratmeter beroende på djurens vikt.

18. Medlemsstaterna ska vidare, enligt artikel 5 A.1 a ii i direktiv 91/628, se till att varje transportör är omfattad av ett tillstånd som gäller all transport av ryggradsdjur som utförs i gemenskapen, och som har utfärdats av den behöriga myndigheten i etableringsmedlemsstaten eller, om det gäller ett företag som är etablerat i tredjeland, av en behörig myndighet i en av unionens medlemsstater, under förutsättning att den person som ansvarar för transporten skriftligen förbinder sig att uppfylla kraven i den gällande veterinärmedicinska lagstiftningen.

19. Medlemsstaterna är vidare enligt artikel 5 A.1 c i direktivet skyldiga att se till att varje transportör använder transportmedel som gör det möjligt att uppfylla gemenskapsbestämmelserna om djurs välbefinnande under transport.

B — *Nationell rätt*

20. I artikel 8:69 i den allmänna förvaltningsprocesslagen (Algemene Wet Bestuursrecht) anges följande:

”1. Domstolen ska avgöra målet på grundval av ansökan, åberopade handlingar och vad som framkommit under det administrativa förfarandet och förhandlingen.

2. Domstolen ska ex officio komplettera de rättsliga grunderna.

3. Domstolen kan ex officio komplettera de faktiska omständigheterna.”

21. Denna bestämmelse är tillämplig i förfarandena vid College van Beroep voor het bedrijfsleven i enlighet med artikel 19.1 i lag om talan i förvaltningsmål angående yrkesorganisationer (Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie).

II — Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

22. Det framgår av beslutet om hänskjutande att var och en av klagandena i målet vid den nationella domstolen den 25 januari 2000 deklarerade 300 dräktiga kvigor för export till Marocko och ansökte om utbetalning av exportbidrag enligt förordning nr 800/1999.

23. De 600 dräktiga kvigorna lastades samma dag, tillsammans med 40 dräktiga kvigor från ett annat företag, i Moerdijk (Nederländerna) på det irländska fartyget M/S Irish Rose (nedan kallat fartyget), för transport till Casablanca (Marocko).

24. Den officiella veterinär som kontrollerade fartyget vid utförselstället utfärdade ett intyg för detta, genom att på kontrollexemplaret T 5

intyga att villkoren enligt artikel 2 i förordning nr 615/98 var uppfyllda.

25. Fartyget, som för irländsk flagg, hade beviljats tillstånd av den irländska behöriga myndigheten för en yta på 986 m^2.

26. I samband med en kontroll som utfördes enligt rådets förordning (EEG) 4045/89 av den 21 december 1989 om medlemsstaternas granskning av de transaktioner som utgör en del av systemet för finansiering genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket och om upphävande av direktiv 77/435/EEG, [11] hittades en handling i de administrativa akterna tillhörande klagandena i målet vid den nationella domstolen. Av denna handling framgick att kapaciteten för transport av levande djur ombord på fartyget hade överskridits med 111 nötkreatur.

27. Vid en närmare undersökning som utfördes av den allmänna tillsynsmyndigheten (AID) framgick att den officiella veterinären inte hade kontrollerat att kraven i kapitel VI i bilagan till direktiv 91/628 om hur tätt djur får lastas var uppfyllda. Vidare konstaterade den allmänna tillsynsmyndigheten att det framgick av ett yttrande från djurens ledsagare på resan till Marocko att kraven på nötkreaturs välbefinnande vid transport som föreskrivs i direktiv 91/628/EEG inte var uppfyllda och att det var uppenbart att fartyget hade överlastats.

28. Genom beslut av den 26 mars 2004 drog Productschap in de beviljade bidragen från klagandena i målet vid den nationella domstolen och krävde tillbaka de indragna beloppen med ett påslag på 10 procent. Productschap fastställde även den ränta som skulle betalas enligt lag.

29. I skrivelser av den 13 april 2004 ingav klagandena var och en för sig klagomål mot dessa beslut.

30. Efter att ha berett klagandena i målet vid den nationella domstolen tillfälle att yttra sig den 6 maj 2004 antog Productschap den 2 och den 25 augusti 2005 de beslut som är föremål för talan i målet vid den nationella domstolen.

31. Genom dessa beslut vidhöll Productschap att exportbidragen skulle dras in och återbetalas men sänkte de återkrävda beloppen. Productschap ansåg, med hänsyn till att det endast var de nötkreatur som inte omfattades av det antal djur som godkänts för

11 — EGT L 388, s. 18; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 27. Förordningen i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 2154/2002 av den 28 november 2002 (EGT L 328, s. 4) (nedan kallad förordning nr 4045/89).

ytan på 986 m^2 som transporterats i strid med normerna i direktiv 91/628, bland annat dem om hur tätt djur får lastas, att bidragen skulle dras in och återkrävas för den del av transporten som inte uppfyllt kraven för djurs välfärd.

32. Productschap konstaterade att varje djur enligt kapitel VI punkt 47 B i bilagan till direktiv 91/628 ska ha tillgång till en yta på minst 1,70775 m^2. För att beräkna hur många djur som transporterats i strid med denna lastningsnorm delade Productschap fartygets godkända yta, det vill säga 986 m^2, med den föreskrivna ytan per djur. Productschap kom till slutsatsen att det högsta tillåtna antalet djur som kunde transporteras på fartyget var 577,36 stycken och att fartyget således hade överlastats med 62 djur.

33. Productschap beräknade därefter hur stor del av bidraget som skulle återkrävas för de djur som utgjorde överlast i proportion till klagandenas respektive andelar av den sammanlagda lasten. Enligt denna beräkning återkrävdes bidrag från vardera av klagandena i målet vid den nationella domstolen för 29 djur. Dessutom fördubblades de belopp som skulle återbetalas i enlighet med artikel 5.7 i förordning nr 615/98 jämförd med artikel 5.4 i samma förordning.

34. Klagandena i målet vid den nationella domstolen överklagade dessa beslut vid den hänskjutande domstolen. De anförde till stöd för sin talan flera grunder som i huvudsak innebär dels att den officiella veterinärens förklaring utgör avgörande bevis, dels att kravet enligt irländsk lag att fartyget endast fick transportera djur på 986 m^2 inte gällde för transport från Nederländerna till Marocko.

35. Eftersom den hänskjutande domstolen är osäker på hur gemenskapsrätten ska tolkas beslutade den att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) a) Är ett förvaltningsorgan behörigt att gå emot den officiella veterinärens förklaring i den mening som avses i artikel 2.2 i förordning nr 615/98 och besluta att den djurtransport som den officiella veterinärens förklaring avser inte uppfyller villkoren i direktiv 91/628?

b) Om fråga 1a besvaras jakande, är då förvaltningsorganets utövande av denna behörighet på grundval av gemenskapsrätten underkastad särskilda begränsningar och i så fall vilka?

2) Om svaret på fråga 1 är jakande, ska då en medlemsstats förvaltningsorgan inom ramen för prövningen av huruvida det föreligger en rätt till bidrag, exempelvis enligt vad som stadgas i förordning nr 800/1999, ta ställning till huruvida en transport med levande djur uppfyller bestämmelserna i gemenskapens lagstiftning om djurs välfärd utifrån de krav som gäller i den medlemsstaten eller utifrån dem som gäller i flaggstaten för det fartyg som transporterar djuren, som är den stat som har lämnat det erforderliga tillståndet för det fartyget?

3) Innebär gemenskapsrätten en skyldighet att ex officio, det vill säga utifrån ett underlag som går utöver ramarna för tvisterna, pröva målen på grundval av förordningarna nr 1254/1999 och nr 800/1999?

4) Ska frasen ’bestämmelserna i gemenskapens lagstiftning om djurens välfärd iakttas’ i artikel 33.9 i förordning nr 1254/1999 förstås så, att om det konstateras att ett fartyg under en transport av levande djur hade mer last än vad som var tillåtet för det fartyget enligt de relevanta bestämmelserna om djurs välfärd, har gemenskapsbestämmelserna om djurs välfärd då endast åsidosatts beträffande det antal djur med vilket den tillåtna lasten överskridits, eller har dessa bestämmelser åsidosatts beträffande alla de transporterade djuren?

5) Innebär effektiv tillämpning av gemenskapsrätten att den i nederländsk förvaltningsprocessrätt etablerade principen att den som överklagar ett beslut inte får ställas i ett sämre läge än han skulle ha befunnit sig i om han inte överklagat, ställs åt sidan vid prövning ex officio enligt gemenskapsrättsliga bestämmelser?”

III — Bedömning

36. Det ska inledningsvis klargöras att två slags bestämmelser enligt min mening är centrala i förevarande mål om förhandsavgörande.

37. Det rör sig först om artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 och artikel 1 i förordning nr 615/98, enligt vilka exportbidrag endast ska betalas ut om gemenskapsrätten om djurens välfärd iakttagits, särskilt skydd av djur vid transport. I dessa bestämmelser fastställs således villkoret för beviljande av exportbidrag för levande djur. [12]

38. Den andra centrala bestämmelsen i detta mål är artikel 5.7 i förordning nr 615/98. Denna bestämmelse syftar nämligen, såsom framgår av sjätte skälet i förordningen, till att säkerställa att exportbidrag som har utbetalats felaktigt, mot bakgrund av djurskyddskraven, återbetalas. Bestämmelsen utgör således rättslig grund för de behöriga nationella myndigheternas beslut att kräva att mottagare ska återbetala felaktigt utbetalade exportbidrag, om det efter betalning av bidragen kan fastställas att gemenskapens lagstiftning om skydd av djur vid transport inte har efterlevts.

39. Det är med stöd av artikel 5.7 i förordning nr 615/98 och med beaktande av villkoret för beviljande enligt artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 och artikel 1 i förordning nr 615/98 som Productschap antog de beslut som är föremål för talan i målet vid den nationella domstolen. Den hänskjutande domstolens frågor ska således enligt min mening förstås så att de i huvudsak avser tolkningen av dessa bestämmelser. Beroende på EG-domstolens tolkning av dessa bestämmelser är det således den hänskjutande domstolen som ska avgöra huruvida de angripna besluten är förenliga med gemenskapsrätten.

A — *Den första frågan*

40. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan i huvudsak för att få klarhet i huruvida artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 liksom artiklarna 1 och 5.7 i förordning nr 615/98 ska tolkas så att den behöriga nationella myndigheten i fråga om exportbidrag är behörig att besluta att en djurtransport inte har utförts i enlighet med bestämmelserna i direktiv 91/628, trots att den officiella veterinären med tillämpning av artikel 2.3 i förordning nr 615/98 tidigare

12 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 januari 2008 i de förenade målen C-37/06 och C-58/06, Viamex Agrar Handels och ZVK (REG 2008, s. I-69), punkt 37, och av den 13 mars 2008 i mål C-96/06, Viamex Agrar Handels (2008, s. I-1413), punkt 46.

intygat att transporten är förenlig med bestämmelserna i direktiv 91/628. Om svaret är jakande har den hänskjutande domstolen bett att EG-domstolen ska precisera vilka gränserna är för denna behörighet.

41. I likhet med den nederländska och den grekiska regeringen, liksom Europeiska gemenskapernas kommission, anser jag att den första delen av denna fråga ska besvaras jakande. Skälen därtill är följande.

42. Det ska inledningsvis påpekas att enligt både artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 och artikel 1 i förordning nr 615/98 utgör iakttagandet av gemenskapsbestämmelserna om levande nötkreaturs välbefinnande vid transport, särskilt bestämmelserna i direktiv 91/628, ett villkor för beviljande av exportbidrag för levande djur.

43. Enligt artikel 5.2 andra stycket i förordning nr 615/98 utgör intyget som utfärdats av den officiella veterinären vid utförselstället, i förekommande fall tillsammans med den rapport som gjorts när djuren anlänt, av kontrollmyndigheten i det tredjeland som är slutdestination, bevis för att villkoret för beviljande är uppfyllt och ska som sådant bifogas ansökan om utbetalning av exportbidraget.

44. Även om detta intyg måste ges in för att en sådan utbetalning ska göras, utgör det inte för den delen en absolut garanti för en rätt till utbetalning. Detta framgår uttryckligen av ordalydelsen i artikel 5.3 i förordning nr 615/98. Det ska nämligen erinras om att exportbidraget inte ska utbetalas enligt dessa bestämmelser för de djur som det utbetalande organet – efter att ha tagit del av de dokument som avses i artikel 5.2, rapporterna om de kontroller som avses i artikel 4 i förordningen *och/eller andra uppgifter som det förfogar över när det gäller efterlevnaden av de bestämmelser som avses i artikel 1 i samma förordning* – anser att direktiv 91/628 om skydd av djur vid transport inte har efterlevts.

45. Denna bestämmelse ger i mycket vid utsträckning de utbetalande organen möjlighet att stödja sig på alla omständigheter

som påverkar djurs välbefinnande och som kan visa att direktiv 91/628 inte har efterlevts, [13] för att motivera en vägran att inte betala ut ett begärt exportbidrag. Det intyg som den officiella veterinären utfärdar vid utförselstället från gemenskapens tullområde är således av relativ karaktär i den meningen att det, innan utbetalning sker, kan motbevisas genom andra uppgifter.

46. Domstolen har nyligen bekräftat och preciserat denna bedömning i sin dom i det ovannämnda målet Viamex Agrar Handels. Domstolen ansåg bland annat att de dokument som avses i artikel 2.3 respektive artikel 3.2 i förordning nr 615/98 som ges in av exportören ”inte [är] att anse som bevis på att artikel 1 i förordning nr 615/98 och direktiv 91/628 har efterlevts som inte kan motbevisas … Detta bevis är nämligen tillräckligt endast om den behöriga myndigheten inte förfogar över uppgifter som kan föranleda myndigheten att anse att direktiv 91/628 inte har efterlevts.” [14] Domstolen drog därav slutsatsen att ”[t]rots de dokument som exportören gett in enligt artikel 5.2 i förordning nr 615/98 får den behöriga myndigheten anse att direktiv 91/628 inte har efterlevts med tillämpning av artikel 5.3 i nämnda förordning”. [15]

47. Domstolen preciserade även i domen i detta mål att ”[a]rtikel 5.3 i förordning nr 615/98 [inte] kan … tolkas så, att den behöriga myndigheten på godtyckliga grunder får ifrågasätta den bevisning som exportören åberopat till stöd för sin ansökan om exportbidrag”. [16] Domstolen satte därför ut gränserna för den behöriga myndighetens utrymme för skönsmässig bedömning med avseende på arten och bevisvärdet av de omständigheter som kan beaktas.

48. Domstolen fastställde vad gäller arten av dessa omständigheter ”att den behöriga myndigheten kan anse att direktiv 91/628 inte har efterlevts enbart efter att ha tagit del av de handlingar rörande djurens hälsa som avses i artikel 5.2 i förordning nr 615/98, rapporterna om de kontroller som avses i artikel 4 i förordningen och/eller andra uppgifter om djurens välbefinnande som den förfogar över när det gäller efterlevnaden av de bestämmelser som avses i artikel 1 i den nämnda förordningen”. [17]

13 — Se domen i de ovannämnda förenade målen Viamex Agrar Handels och ZVK, punkt 41.
14 — Punkt 34.
15 — Punkt 44.
16 — Punkt 38.
17 — Punkt 39 och där angiven rättspraxis.

49. Vidare, vad gäller bevisvärdet av de omständigheter som får beaktas, angav domstolen att ”[d]et ankommer … på den behöriga myndigheten, med tillämpning av artikel 5.3 i förordning nr 615/98, att grunda sig på objektiva och konkreta uppgifter rörande djurens välbefinnande, som visar att de handlingar som exportören bilagt sin exportbidragsansökan inte styrker att bestämmelserna i direktiv 91/628 har efterlevts vid transporten. I förekommande fall är det exportören som skall bevisa på vilket sätt den bevisning som den behöriga myndigheten åberopat till styrkande av att förordning nr 615/98 och direktiv 91/628 inte har efterlevts saknar relevans.” [18] Den behöriga myndigheten har även ”en skyldighet att motivera sitt beslut genom att ange varför den anser att exportörens bevisning inte styrker att bestämmelserna i direktiv 91/628 har efterlevts”. [19]

50. Den behöriga myndigheten har i slutändan ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller huruvida det föreligger en välgrundad rätt till utbetalning av exportbidrag, under förutsättning att myndigheten grundar sig på objektiva uppgifter rörande djurens välbefinnande och att den ger en tillräcklig motivering för sitt beslut att inte betala ut detta bidrag.

18 — Punkt 41 och där angiven rättspraxis.
19 — Punkt 42.

51. Jag anser att samma resonemang ska tillämpas när den behöriga myndigheten, inte bara före utbetalning av exportbidraget utan även efter det att detta betalats ut, förfogar över uppgifter som styrker att direktiv 91/628 inte har efterlevts.

52. Om detta påstående inte godtogs skulle artikel 5.7 i förordning nr 615/98 förlora sin ändamålsenliga verkan. Som angetts ovan utgör nämligen denna artikel rättslig grund för en begäran om återbetalning av felaktigt utbetalade exportbidrag om det efter betalning av bidragen kan fastställas att gemenskapens lagstiftning om skydd av djur vid transport inte har efterlevts. Samtliga objektiva omständigheter som påverkar djurs välbefinnande som framkommer vid en kontroll i efterhand kan enligt min mening bidra till att motivera ett utbetalande organs bedömning att ett beviljat exportbidrag har betalats ut felaktigt.

53. Det ska tilläggas att en tolkning varigenom ett intyg från en officiell veterinär ges ett ovedersägligt bevisvärde skulle vara oförenligt med själva förekomsten av sådana

kontroller som organiseras i efterhand enligt förordning nr 4045/89 och göra sådana kontroller mindre effektiva.

54. I enlighet med lydelsen i artikel 1.1 har denna förordning till ändamål att organisera kontrollen av om de transaktioner som direkt eller indirekt ingår i systemet för finansiering genom garantisektionen vid EUGFJ (Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket) faktiskt har genomförts och genomförts på ett riktigt sätt. Kontrollen sker genom granskning av affärshandlingar från stödmottagarna. Sådana handlingar, som ges en vid definition i artikel 1.2 i förordningen [20], kan, som är fallet i målet vid den nationella domstolen, motbevisa det intyg som utfärdats av den officiella veterinären och medföra återbetalning av ett exportbidrag som i efterhand visar sig vara felaktigt utbetalt.

55. Jag anser därför att den hänskjutande domstolen ska få det svaret att artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 liksom artiklarna 1 och 5.7 i förordning nr 615/98 ska tolkas så att den behöriga nationella myndigheten i fråga om exportbidrag är behörig att besluta att en djurtransport inte har utförts i enlighet med bestämmelserna i direktiv 91/628 trots att den officiella veterinären med tillämpning av artikel 2.3 i förordning nr 615/98 tidigare intygat att transporten är förenlig med bestämmelserna i direktiv 91/628. För att komma fram till denna slutsats måste den behöriga nationella myndigheten grunda sig på objektiva uppgifter om djurens välbefinnande som kan vederlägga de handlingar som exportören gett in och ge en tillräcklig motivering för sitt beslut att kräva återbetalning av exportbidraget.

B — *Den andra frågan*

56. Den hänskjutande domstolen vill med sin andra fråga i huvudsak få klarhet i huruvida artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 liksom artiklarna 1 och 5.7 i förordning nr 615/98 ska tolkas så att den behöriga myndigheten i exportmedlemsstaten, i syfte att fastställa att gemenskapsbestämmelserna om djurs välbefinnande vid transport inte har efterlevts, ska utgå från de krav som gäller i den medlemsstaten eller från dem som gäller i flaggstaten för det fartyg som har transporterat djuren.

20 — Enligt denna bestämmelse definieras affärshandlingar som ”allt material såsom böcker, register, fakturor, verifikationer, räkenskaper och korrespondens som rör företagets affärsverksamhet samt affärsdata oavsett form om dessa handlingar har direkt eller indirekt samband med de i punkt 1 ovan angivna transaktionerna”.

57. För att rätt förstå hur denna fråga uppstått och dess innebörd ska det erinras om att klagandena i målet vid den nationella domstolen till stöd för sin talan har hävdat att kravet enligt irländsk lag att fartyget endast fick transportera djur på en yta av 986 m^2 inte gällde för transport från Nederländerna till Marocko. Det förefaller således som om dessa parter anser att, under omständigheter som de i målet vid den nationella domstolen, enbart de mindre stränga normer som gäller i Nederländerna var relevanta för att fastställa fartygets tillgängliga yta för transport av djur.

58. I den mån denna yta utgör referens vid kontrollen av att gemenskapskraven avseende beläggningsgraden enligt kapitel VI punkt 47 B i bilagan till direktiv 91/628 efterlevs, är det av vikt att fastställa huruvida det, för det fall ett fartyg som för irländsk flagg utför en djurtransport från Nederländerna, är förenligt med gemenskapsrätten för den behöriga myndigheten i exportmedlemsstaten att beakta ett tillstånd som beviljats med stöd av irländska normer för fastställandet av tillgänglig yta för transport av djur på ett fartyg.

59. Jag anser att så är fallet.

60. Det ska inledningsvis erinras om att medlemsstaterna enligt artikel 5 A.1 a ii i direktiv 91/628 ska se till att varje transportör omfattas av ett tillstånd för transport av ryggradsdjur som utförs i gemenskapen utfärdat av den behöriga myndigheten i etableringsmedlemsstaten.

61. Vad specifikt gäller transportmedel krävs det enligt artikel 5 A.1 c i detta direktiv allmänt att medlemsstaterna ska se till att varje transportör vid djurtransport använder transportmedel som gör det möjligt att uppfylla gemenskapsbestämmelserna om djurs välbefinnande under transport.

62. För att kontrollera att denna skyldighet efterlevs inom ramen för exportbidragsregelverket föreskrivs i artikel 2.2 i förordning nr 615/98 bland annat att en officiell veterinär vid utförselstället ska kontrollera och intyga att transportmedlet med vilket djuren ska lämna gemenskapens tullområde överensstämmer med bestämmelserna i direktiv 91/628.

63. Det ska vidare påpekas att gemenskapslagstiftaren för att säkerställa en enhetlig tillämpning av villkoren för beviljande av

exportbidrag har föreskrivit att utbetalning av sådana bidrag endast får ske under förutsättning att gemenskapsbestämmelserna om djurs välbefinnande under transport efterlevs, snarare än de nationella normerna, som kan variera från medlemsstat till medlemsstat.

64. Vad i synnerhet gäller målet vid den nationella domstolen är rätten till exportbidrag underställd villkoret att de gemenskapskrav avseende beläggningsgraden som föreskrivs i kapitel VI punkt 47 B i bilagan till direktiv 91/628 efterlevs. Det ska erinras om att dessa krav uppställs för varje transportmedel och i förhållande till djurens vikt uttryckt i kvadratmeter per djur.

65. För att konkret kontrollera efterlevnaden av dessa krav måste man utgå från den fartygsyta som är lämpad för transport av djur. Direktiv 91/628 innehåller inga regler för att exakt fastställa en sådan yta. Det ankommer följaktligen på medlemsstaterna att uppställa reglerna för att fastställa den yta på ett fartyg som är tillgänglig för transport av djur. Det är med tillämpning av sådana regler som den irländska behöriga myndigheten utfärdade ett tillstånd till fartyget i fråga i målet vid den nationella domstolen, för en yta på 986 m^2.

66. I den mån ett fartyg – som har beviljats tillstånd i den medlemsstat vars flagg fartyget för – kan komma att, som i målet vid den nationella domstolen, transportera djur från en annan medlemsstat är det lämpligt att sistnämnda stat erkänner tillståndet. I en sådan situation är det nämligen endast en tillämpning av principen om ömsesidigt godkännande som kan förhindra att ytan för transport av djur som ska beaktas vid kontrollen av att gemenskapskraven avseende beläggningsgraden skiljer sig på ett och samma fartyg beroende på vilken avgångsmedlemsstaten är. En sådan tillämpning av principen om ömsesidigt godkännande är således ägnad att säkerställa att rätten till exportbidrag för en djurtransport på ett och samma fartyg avgörs på ett enhetligt sätt oavsett vilken avgångsmedlemsstaten är.

67. Jag föreslår följaktligen att domstolen ska fastställa att artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 liksom artiklarna 1 och 5.7 i förordning nr 615/98 ska tolkas så att den behöriga myndigheten i exportmedlemsstaten, i syfte att fastställa att de gemenskapskrav avseende beläggningsgraden som föreskrivs i kapitel VI punkt 47 B i bilagan till direktiv 91/628 inte har efterlevts, ska utgå från de krav som gäller i flaggstaten för det

fartyg som har transporterat djuren, enligt vilka kan fastställas hur stor yta på detta fartyg som är tillgänglig för transport av djur, genom att godkänna det tillstånd som fartyget erhållit från den behöriga myndigheten i sistnämnda stat.

68. Innan jag undersöker den tredje frågan, som tillsammans med den femte frågan är av särskilt intresse med hänsyn till problematiken avseende en tillämpning av gemenskapsrätten ex officio, finner jag det nödvändigt att besvara den fjärde frågan.

C — *Den fjärde frågan*

69. Det följer av de svar som jag har föreslagit att domstolen ska lämna på de två första frågorna att Productschap, enligt min mening, i de beslut som är föremål för talan i målet vid den nationella domstolen med rätta beaktade objektiva uppgifter som framkommit vid kontroller i efterhand, vilka vederlägger den officiella veterinärens intyg och visar att fartyget uppenbarligen var överlastat med hänsyn till gemenskapskraven avseende beläggningsgraden. Det var även riktigt av Productschap att ta ytan på 986 m^2 som utgångspunkt för kontrollen av att dessa krav faktiskt efterlevts.

70. Det ska erinras om att Productschap, till skillnad från sina första beslut av den 26 mars 2004, varigenom den begärde att klagandena i målet vid den nationella domstolen skulle återbetala hela det beviljade exportbidraget, efter klagomål från den sistnämnda slutligen beslutade att sänka det återkrävda beloppet. Productschap ansåg nämligen att endast de nötkreatur som överskred det tillåtna antalet för de godkända 986 m^2 hade transporterats i strid med normerna i direktiv 91/628. Productschap krävde följaktligen att var och en av klagandena i målet vid den nationella domstolen skulle återbetala exportbidrag för endast 29 djur.

71. Det framgår av hänskjutandebeslutet att College van Beroep voor het bedrijfsleven är osäker på huruvida rätten till bidrag för klagandena i målet vid den nationella domstolen har fastställts på ett riktigt sätt. Enligt College van Beroep voor het bedrijfsleven ska djurskyddskraven snarare anses åsidosatta för alla de transporterade djuren genom den konstaterade överlastningen. Överlastningen drabbade ju alla de 640 dräktiga kvigorna, inte bara de 62 som

Productschap hänvisar till i de angripna besluten. College van Beroep voor het bedrijfsleven anser följaktligen att de utbetalda bidragen skulle ha återkrävts i sin helhet.

72. Det är av denna anledning som College van Beroep voor het bedrijfsleven har anmodat domstolen att ange huruvida artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 liksom artiklarna 1 och 5.7 i förordning nr 615/98 ska tolkas så att, när det har fastställts att gemenskapskraven avseende beläggningsgraden enligt kapitel VI punkt 47 B i bilagan till direktiv 91/628 inte har efterlevts, ett exportbidrag ska anses felaktigt utbetalt för samtliga transporterade djur eller enbart för det antal djur med vilket lasten överskridits.

73. Enligt min mening ska ett exportbidrag när sådana krav inte har efterlevts i princip anses felaktigt utbetalt för samtliga transporterade djur.

74. Som den grekiska och den ungerska regeringen liksom kommissionen med rätta har angett, förefaller det logiskt att sluta sig till att gemenskapskraven avseende beläggningsgraden inte har respekterats för något av de transporterade djuren om den totala ytan som är tillgänglig på ett fartyg för transport av djur delat med antalet djur som faktiskt transporteras inte överensstämmer med den föreskrivna ytan per djur i kapitel VI punkt 47 B i bilagan till direktiv 91/628. I en sådan situation minskar nämligen det tillgängliga utrymmet för varje djur på grund av att antalet djur ombord på fartyget överskrider vad som är tillåtet enligt dessa krav. Såsom den grekiska regeringen har påpekat medför överlastningen av ett fartyg i synnerhet en fysisk begränsning för djuren att röra sig, en inskränkning av den yta som krävs för deras komfort, en ökad risk för att djuren skadar sig och obekväma transportförhållanden för samtliga transporterade djur och inte endast för det antal djur som är överlast.

75. Jag anser att den ”[aktuella[*]] delen av bidraget” som enligt artikel 5.7 i förordning nr 615/98 ska anses ha betalats ut felaktigt och ska återbetalas i ett sådant fall, liksom för övrigt i ett fall där det till exempel konstateras att gemenskapskraven avseende transporttider och viloperioder åsidosatts, i princip utgörs av hela det exportbidrag som initialt betalats ut. [* I överensstämmelse med terminologin i kommissionens förordning nr 639/2003, som bättre motsvarar uttrycket ”partie appropriée de la restitution” i den franska språkversionen av förordningen, som är den som generaladvokaten utgått ifrån. *Ö.a.*]

76. Som den nederländska och den ungerska regeringen med rätta har påpekat ska emellertid denna lösning jämkas om det kan visas att vissa djur på grund av fartygets utformning har haft tillgång till en yta i överensstämmelse med kraven i kapitel VI punkt 47 B i bilagan till direktiv 91/628. Detta skulle till exempel vara fallet om vissa djur hade lastats i de fartygsutrymmen som uppfyller dessa krav.

77. Med hänsyn till dessa faktorer föreslår jag således att domstolen ska fastställa att artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 liksom artiklarna 1 och 5.7 i förordning nr 615/98 ska tolkas så att, när det har fastställts att gemenskapskraven avseende beläggningsgraden enligt kapitel VI punkt 47 B i bilagan till direktiv 91/628 inte har efterlevts, ett exportbidrag i princip ska anses felaktigt utbetalt för samtliga transporterade djur, utom när mottagaren kan styrka att vissa djur under transporten, på grund av fartygets utformning, har haft tillgång till en yta i överensstämmelse med dessa krav.

78. Som angetts ovan framgår det av hänskjutandebeslutet att College van Beroep voor het bedrijfsleven med hänsyn till uppgifterna i handlingarna i målet förefaller vara av den åsikten att gemenskapskraven har åsidosatts för alla de transporterade djuren. Den behöriga nationella myndigheten skulle följaktligen enligt College van Beroep voor het bedrijfsleven ha krävt att klagandena i målet vid den nationella domstolen återbetalade hela det initialt utbetalade exportbidraget. Detta var för övrigt vad den nationella myndigheten ursprungligen slog fast i sina beslut av den 26 mars 2004.

79. College van Beroep voor het bedrijfsleven har emellertid påpekat att den är osäker på huruvida den har behörighet att på den grunden ifrågasätta de beslut som är föremål för talan vid den nationella domstolen.

80. College van Beroep voor het bedrijfsleven har nämligen understrukit att artikel 8:69 i den allmänna förvaltningsprocesslagen innebär att rätten ska pröva de tvistefrågor som föreläggs den. Detta hindrar i princip domstolen från att beakta argument som faller utanför ramarna för tvisten såsom de angetts av parterna. Det är av detta skäl som den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan avseende en tillämpning av gemenskapsrätten ex officio.

81. Den hänskjutande domstolen har vidare förklarat att den står inför ytterligare ett hinder i nederländsk förvaltningsprocessrätt. Det gäller principen om förbud mot *reformatio in pejus*. Enligt denna princip får en klagande till följd av ett överklagande inte försättas i ett sämre läge än denne skulle ha befunnit sig i om han inte hade överklagat. [21]

82. Den hänskjutande domstolen har härvid påpekat att ett fastställande av att Productschap felaktigt har begränsat beloppet som återkrävts från klagandena i målet vid den nationella domstolen skulle få till följd att försätta dem i ett sämre läge än om de inte hade överklagat besluten av den 2 och den 25 augusti 2005. De skulle nämligen även gå miste om den del av bidraget som Productschap inte begärde återbetalning för i de besluten.

83. Den hänskjutande domstolen önskar följaktligen få klarhet i huruvida det för en effektiv tillämpning av gemenskapsrätten krävs att den, under sådana omständigheter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, åsidosätter en sådan nationell processuell regel. Detta är syftet med den femte frågan.

84. I redogörelsen nedan kommer jag att pröva den tredje och den femte frågan tillsammans.

D — *Den tredje och den femte frågan*

85. Den hänskjutande domstolen önskar med den tredje och den femte frågan få klarhet i huruvida en nationell domstol, under sådana omständigheter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, är skyldig att ex officio pröva huruvida ett nationellt förvaltningsbeslut är lagenligt mot bakgrund av grunder som avser åsidosättande av artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 liksom artiklarna 1 och 5.7 i förordning nr 615/98, även om en sådan prövning får till följd att klaganden i målet vid den nationella domstolen försätts i ett sämre läge än denne skulle ha befunnit sig i om han inte hade överklagat.

21 — Förbudet mot *reformatio in pejus* ingår också, även om endast underförstått, i artikel 8:69 i den allmänna förvaltningsprocesslagen. Det framgår av en undersökning av medlemsstaternas rättssystem att, liksom i nederländsk förvaltningsrätt, principen om förbud mot *reformatio in pejus* är nära förbunden med principen om parternas fria förfogande över föremålet för talan eller ”dispositionsprincipen”. Vare sig det föreskrivs i lag eller erkänns i rättspraxis, härstammar förbudet mot *reformatio in pejus* från att en part som överklagar gör detta i syfte att tjäna och skydda sina intressen så som dessa utformats och avgränsats i yrkandena som framställts vid domstolen. Det finns även överväganden av mer allmän art i vissa rättsordningar. Dessa överväganden avser bland annat rättssäkerheten, och i synnerhet medborgarnas tillit till rättskipningsförhållandena, vilken inte tillåter att en situation försämras som ett överklagande tvärtom har till syfte att förbättra.

86. Den nederländska och den grekiska regeringen liksom kommissionen anser att denna fråga ska besvaras nekande. Den ungerska regeringen har framfört ett mer nyanserat ställningstagande. Den anser att en nationell domstol först ska göra en prövning ex officio av relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelser. Emellertid krävs det därefter inte, för en effektiv tillämpning av gemenskapsrätten, att principen enligt nederländsk förvaltningsprocessrätt att en person som överklagat inte får försättas i ett sämre läge än denne skulle ha befunnit sig i om han inte hade överklagat åsidosätts vid denna prövning.

87. Det ska inledningsvis sägas att jag anser att domstolen ska besvara denna fråga jakande.

88. Det framgår ovan att omfattningen av den hänskjutande domstolens legalitetskontroll begränsas av den nationella processrättsliga bestämmelsen artikel 8:69 i den allmänna förvaltningsprocesslagen.

89. Såvitt denna bestämmelse var aktuell i de förenade målen van der Weerd m.fl., [22] och det i den domen görs en sammanfattning av de nationella domstolarnas tillämpning ex officio av gemenskapsrätten, kommer jag att utgå från denna i mitt resonemang. Jag ska därför börja med att redogöra för sammanhanget i vilket det målet ingick och därefter för domstolens dom, innan jag förklarar varför jag anser att den domen inte tillhandahåller en tillfredsställande lösning i förevarande mål.

90. De ovannämnda förenade målen van der Weerd m.fl. rörde en tvist i nationell domstol mellan näringsidkare som drev uppfödningsanläggningar för kreatur och den nationella myndigheten för inspektion av boskap och kött angående beslut som den sistnämnda fattat. Enligt den nationella myndighetens beslut misstänktes samtliga partåiga hovdjur som fanns på klagandenas anläggningar vara smittade av mul- och klövsjuka, eftersom de befann sig i närheten av en anläggning med smittade djur. Det kunde nämligen inte uteslutas att djuren på klagandenas anläggningar hade smittats av den nämnda sjukdomen. Djuren skulle därför först vaccineras och därefter slaktas.

91. Inom ramen för talan som väcktes vid College van Beroep voor het bedrijfsleven ifrågasatte klagandena lagenligheten av dessa beslut. Bland de grunder som klagandena

22 — Dom av den 7 juni 2007 i de förenade målen C-222/05–C-225/05, van der Weerd m.fl. (REG 2007, s. I-4233).

åberopade till stöd för sin talan saknades vissa grunder som däremot hade åberopats i nästan identiska mål vid den nationella domstolen. [23] Genom dessa grunder hade gjorts gällande att den nationella myndigheten för inspektion av boskap och kött inte kunde vidta åtgärder för att bekämpa mul- och klövsjuka med stöd av resultatet från undersökningar som hade utförts av laboratoriet ID-Lelystad BV, eftersom det laboratoriet saknade behörighet enligt rådets direktiv 85/511/EEG av den 18 november 1985 om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka, [24] och att myndigheten felaktigt hade vidtagit åtgärderna i fråga enbart med stöd av ett faxmeddelande från detta laboratorium.

92. I sitt hänskjutandebeslut påpekade College van Beroep voor het bedrijfsleven att sådana grunder skulle kunna påverka avgörandet av målen vid denna domstol. College van Beroep voor het bedrijfsleven preciserade emellertid att eftersom de nämnda grunderna inte hade åberopats vid domstolen, utgjorde nationella processuella bestämmelser hinder för att kunna beakta dem. Det framgår nämligen av artikel 8:69 i den allmänna förvaltningsprocesslagen att den nationella domstolen enbart prövar de tvistefrågor som har åberopats. Även om det anges i punkt 2 i den artikeln att domstolen ex officio ska komplettera de rättsliga grunderna, kan det emellertid utläsas från den bestämmelsen att den innebär att domstolen kan ändra den rättsliga utformningen av de invändningar som en klagande har gjort mot ett överklagat förvaltningsbeslut. Vidare är den nationella domstolen endast skyldig att företa en sådan prövning som den ska göra på eget initiativ när det är fråga om regler avseende grunderna för rättsordningen, vilka i nederländsk rätt utgörs av regler rörande förvaltningsorgans och domstolars behörighet, liksom bestämmelser rörande talans upptagande till sakprövning.

93. Mot bakgrund av dessa omständigheter önskade College van Beroep voor het bedrijfsleven få klarhet i huruvida den enligt gemenskapsrätten var skyldig att pröva rättsliga argument som hänför sig till gemenskapsrätten men som klagandena i målet vid den nationella domstolen inte hade åberopat. Enligt den nationella domstolen uppstod nämligen frågan huruvida en nationell processuell bestämmelse, som innebär att domstolen inte kan pröva de grunder som inte omfattas av föremålet för tvisten, gjorde det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av gemenskapens rättsordning.

94. Domstolen tog på traditionellt vis utgångspunkt i konstaterandet att ”i avsaknad av gemenskapsrättsliga föreskrifter på området skall det i varje medlemsstats rättsordning anges vilka domstolar som är behöriga och vilka förfaranden för att väcka talan som är avsedda att tillvarata rättigheter som för enskilda följer av gemenskapsrätten. Dessa förfaranden får emellertid varken vara mindre förmånliga än de som avser liknande talan

23 — Dessa mål gav upphov till dom av den 15 juni 2006 i mål C-28/05, Dokter m.fl. (REG 2006, s. I-5431).

24 — EGT L 315, s. 11; svensk specialutgåva, område 3, volym 19, s. 209. Direktivet i dess lydelse enligt rådets direktiv 90/423/EEG av den 26 juni 1990 (EGT L 224, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 129) (nedan kallat direktiv 85/511).

som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen).” [25]

95. Vad avser likvärdighetsprincipen angav domstolen att de berörda bestämmelserna i direktiv 85/511 inte kan anses likvärdiga med de nationella reglerna avseende grunderna för rättsordningen enligt nederländsk rätt. Domstolen drog härav slutsatsen att en tillämpning av likvärdighetsprincipen inte innebar att den hänskjutande domstolen var skyldig att ex officio kontrollera huruvida berörda förvaltningsbeslut var lagenliga mot bakgrund av kriterierna i detta direktiv. [26]

96. Domstolen underströk vidare att ”[ä]ven om de nämnda bestämmelserna omfattas av folkhälsopolitiken, har de åberopats i förfarandena i målen vid den nationella domstolen i huvudsak för att tillvarata privata intressen hos enskilda som har varit föremål för åtgärder avseende bekämpning av mul- och klövsjuka”. [27]

97. Domstolen påpekade därefter vad gäller effektivitetsprincipen att det framgår av rättspraxis att ”varje fall som gäller frågan huruvida en nationell processuell bestämmelse gör det omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som enskilda har enligt gemenskapens rättsordning skall bedömas med beaktande av bestämmelsens funktion i förfarandet vid de olika nationella domstolarna som helhet betraktat samt med beaktande av hur förfarandet är utformat och dess särdrag. I förekommande fall skall grundläggande principer i det nationella rättegångssystemet, såsom skyddet av rätten till försvar, rättssäkerhetsprincipen och iakttagandet av förfarandets riktiga förlopp, beaktas.” [28]

98. Domstolen erinrade vidare om sin dom av den 14 december 1995 i de förenade målen van Schijndel och van Veen. [29]

99. I de målen prövade domstolen huruvida principen enligt nederländsk rätt enligt vilken en domstols behörighet att ex officio pröva grunder i ett civilrättsligt nationellt förfarande är begränsad av dess skyldigheter att inte gå utöver föremålet för tvisten såsom det angetts av parterna och att fatta sitt avgörande på grundval av de faktiska omständigheter som har åberopats vid den domstolen är förenlig med effektivitetsprincipen.

25 — Punkt 28 och där angiven rättspraxis.
26 — Punkterna 29–31.
27 — Punkt 32.
28 — Punkt 33 och där angiven rättspraxis.
29 — Dom av den 14 december 1995 i de förenade målen C-430/93 och C-431/93, van Schijndel och van Veen (REG 1995, s. I-4705).

100. Domstolen fann att denna begränsning av den nationella domstolens behörighet är motiverad med hänsyn till ”den princip enligt vilken initiativet till en process tillkommer parterna och enligt vilken domstolen endast kan handla ex officio i undantagsfall, då det på grund av allmänintresset krävs att domstolen ingriper”. [30] Domstolen tillade att ”[d]enna princip är ett uttryck för en uppfattning som delas av flertalet av medlemsstaterna vad gäller förhållandet mellan stat och enskild och genom denna skyddas rätten till försvar och säkerställs förfarandets riktiga förlopp i synnerhet genom att undvika att förfarandet försenas till följd av bedömningen av de nya grunderna”. [31]

101. Domstolen drog därav slutsatsen att ”de nationella domstolarna i gemenskapsrätten inte åläggs att ex officio komplettera med en grund som är hänförlig till det förhållandet att gemenskapsrättsliga bestämmelser har överträtts, då prövningen av denna grund tvingar dem att åsidosätta den princip om passivitet som det åligger dem att beakta, genom att gå utöver tvistens ramar så som dessa har angivits av parterna och genom att basera sig på andra fakta och omständigheter än de på vilka den part som har intresse av att nämnda bestämmelser tillämpas har grundat sitt yrkande”. [32]

102. I det mål som gav upphov till domen i de ovannämnda förenade målen van der Weerd m.fl. hade College van Beroep voor het bedrijfsleven betonat likheten mellan förfarandet vid den nationella domstolen och förfarandet i de ovannämnda förenade målen van Schijndel och van Veen. Domstolen tillämpade följaktligen sitt resonemang från domen i det sistnämnda målet.

103. För att komplettera detta resonemang förklarade domstolen även varför dess rättspraxis, som framgår av flera mål, enligt vilken en nationell domstol är behörig att ex officio tillämpa gemenskapsrätten inte var relevant i det aktuella fallet. Dessa kompletterande förklaringar är av intresse, eftersom de visar att domstolens ställningstagande på detta område kan ändras beroende på i vilket sammanhang en nationell processuell bestämmelse ska tillämpas.

104. Domstolen hänvisade först till rättspraxis som följer av dom av den 14 december 1995 i målet Peterbroeck [33] och angav att ”[d]en kännetecknas dels av omständigheterna som förelåg i det målet, vilka medförde att sökanden i målet vid den nationella domstolen fråntogs möjligheten att på ett ändamålsenligt sätt göra gällande att en nationell bestämmelse inte är förenlig med gemenskapsrätten”. [34]

30 — Domen i de ovannämnda förenade målen van Schijndel och van Veen, punkt 21.

31 — Idem.

32 — Ibidem, punkt 22.

33 — Dom av den 14 december 1995 i mål C-312/93, Peterbroeck (REG 1995, s. I-4599). I den domen svarade domstolen Cour d’appel de Bruxelles (Belgien) att ”[g]emenskapsrätten hindrar tillämpningen av en nationell förfaranderegel som – under omständigheter som de i det ifrågavarande förfarandet vid den nationella domstolen – förbjuder den nationella domstol vid vilken talan har väckts att på eget initiativ och inom ramen för sin behörighet bedöma om en nationell rättsakt är förenlig med en gemenskapsrättslig bestämmelse som inte inom en viss tidsfrist åberopats av den enskilde”.

34 — Domen i de ovannämnda förenade målen van der Weerd m. fl., punkt 40.

105. Domstolen hänvisade därefter till en annan del av rättspraxis som enligt domstolen berättigas ”av nödvändigheten att säkerställa ett effektivt skydd för konsumenten i enlighet med syftet med rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal[[35]]”. [36]

106. Domstolen hänvisade slutligen till den rättspraxis som följer av domen av den 1 juni 1999 i målet Eco Swiss, [37] enligt vilken det ”prövas huruvida de grunder som hänför sig till nationell rätt respektive till gemenskapsrätten behandlas lika”. [38]

107. Mot bakgrund av ovanstående bedömningsgrunder drog domstolen i den ovannämnda domen i de förenade målen van der Weerd m.fl. slutsatsen att ”effektivitetsprincipen, i mål som de som är i fråga vid den nationella domstolen, inte innebär en skyldighet för de nationella domstolarna att ex officio pröva en grund som är hänförlig till en gemenskapsrättslig bestämmelse, oberoende av dess betydelse för gemenskapens rättsordning, om parterna har en verklig möjlighet att vid en nationell domstol åberopa en grund som är hänförlig till gemenskapsrätten”. [39] Domstolen ansåg vidare att, ”[e]ftersom klagandena i målen vid den nationella domstolen har haft en verklig möjlighet att åberopa grunder avseende direktiv 85/511, innebär effektivitetsprincipen inte en skyldighet för den hänskjutande domstolen att ex officio pröva den grund som avser artiklarna 11 och 13 i det direktivet”. [40]

108. Av ovanstående kan följande slutsatser dras i förevarande mål.

109. Vad gäller likvärdighetsprincipen anser jag att domstolens resonemang i punkterna 29–31 i domen i de ovannämnda förenade målen van der Weerd m.fl. kan tillämpas analogt inom ramen för förevarande fall. De berörda bestämmelserna i förordningarna nr 1254/1999 och nr 615/98 som, vilket vi kommer att se, syftar till att garantera djurens välbefinnande och att skydda gemenskapens finansiella intressen, kan nämligen inte anses likvärdiga med de nationella reglerna avseende grunderna för rättsord-

35 — EGT L 95, s. 29; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 169.

36 — Domen i de ovannämnda förenade målen van der Weerd m. fl., punkt 40. Domstolen ansåg att skyddet för konsumenter, som säkerställs enligt direktiv 93/13, innebär att en nationell domstol ex officio får bedöma huruvida ett villkor i ett avtal som har lagts fram för domstolen är oskäligt (se dom av den 27 juni 2000 i de förenade målen C-240/98–C-244/98, Océano Grupo Editorial och Salvat Editores (REG 2000, s. I-4941), av den 21 november 2002 i mål C-473/00, Cofidis (REG 2002, s. I-10875), samt av den 26 oktober 2006 i mål C-168/05, Mostaza Claro (REG 2006, s. I-10421)). Se även dom av den 4 oktober 2007 i mål C-429/05, Rampion och Godard (REG 2007, s. I-8017), där denna rättspraxis tillämpades i förhållande till rådets direktiv 87/102/EEG av den 22 december 1986 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om konsumentkrediter (EGT L 42, 1987, s. 48; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 202), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/7/EG av den 16 februari 1998 (EGT L 101, s. 17).

37 — Dom av den 1 juni 1999 i mål C-126/97, Eco Swiss (REG 1999, s. I-3055). I den domen slog domstolen bland annat fast att ”i den mån en nationell domstol enligt interna processuella regler skall bifalla ett yrkande om ogiltigförklaring av en skiljedom på grund av nationella regler som hänför sig till grunderna för rättsordningen, skall den även bifalla ett sådant yrkande som grundas på att förbudet i artikel 85.1 i EG-fördraget [nu 81.1 EG] har åsidosatts”(punkt 37).

38 — Domen i de ovannämnda förenade målen van der Weerd m. fl., punkt 40.

39 — Ibidem, punkt 41.

40 — Idem.

ningen i den mening som avses i nederländsk rätt. Sistnämnda regler avser främst domstolens behörighet, huruvida talan kan tas upp till sakprövning och behörigheten hos det förvaltningsorgan som utfärdat det angripna beslutet.

110. Den centrala frågan i förevarande fall avser således räckvidden av effektivitetsprincipen.

111. Jag anser att domstolens resonemang i domen i de ovannämnda förenade målen van der Weerd m.fl. inte är relevant när det gäller räckvidden av denna princip i ett fall som det i målet vid den nationella domstolen. Det gör ingen skillnad att den berörda nationella processuella bestämmelsen liksom i målet som gav upphov till den domen utgörs av artikel 8:69 i den allmänna förvaltningsprocesslagen.

112. Det krävs nämligen enligt min mening, både med hänsyn till syftet med de gemenskapsbestämmelser som den hänskjutande domstolen vill tillämpa inom ramen för målet vid den nationella domstolen och till sammanhanget i vilket den nationella processuella bestämmelsen förekommer, att domstolen behandlar förevarande mål utifrån en annan synvinkel.

113. Förevarande mål har vissa särdrag som enligt min mening gör en ren överföring av domstolens resonemang i domarna i de ovannämnda förenade målen van Schijndel och van Veen, liksom i det ovannämnda målet van der Weerd m.fl., omöjlig.

114. Det ska härvid först erinras om att artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 och artikel 1 i förordning nr 615/98 syftar till att säkerställa att exportbidrag för levande nötkreatur endast betalas ut om gemenskapsregelverket avseende djurs välbefinnande och i synnerhet bestämmelserna i direktiv 91/628 efterlevs. I dessa bestämmelser fastställs således ett villkor för beviljande av dessa bidrag.

115. Domstolen visade i sin dom i de ovannämnda förenade målen Viamex Agrar Handels och ZVK att gemenskapslagstiftaren på så sätt avsett att skydda ett mål av allmänt intresse såsom skydd för djurs hälsa och liv. Enligt domstolen ”[avser] den allmänna hänvisningen i förordning nr 615/98 till direktiv 91/628 … att säkerställa att relevanta bestämmelser i det nämnda direktivet avseende levande djurs välbefinnande och särskilt skyddet av djur vid transport iakttas vid tillämpningen av artikel 13.9 i förordning nr 805/68 [nu artikel 33.9 i förordning nr 1254/1999]”. [41]

41 — Punkt 29.

116. Domstolen medgav i samma dom att ”[d]enna hänvisning … dessutom [har] fördelen att den säkerställer att gemenskapens budget inte används till att finansiera export i strid med gemenskapsbestämmelserna om djurs välbefinnande”. [42]

117. De gemenskapsbestämmelser som är relevanta i förevarande förfarande har således ett dubbelt ändamål, nämligen skydd för djurs hälsa och liv liksom skydd av gemenskapens ekonomiska intressen.

118. Det är för att säkerställa att dessa två mål uppnås helt som hänvisningen kompletteras av artikel 5.7 i förordning nr 615/98, där det föreskrivs att om det efter betalning av bidraget kan fastställas att gemenskapens lagstiftning om skydd av djur vid transport inte har efterlevts ska den delen av bidraget anses ha betalats ut felaktigt och återbetalas enligt bestämmelserna i artikel 11.3–11.6 i förordning nr 3665/87, i dess lydelse enligt artikel 52 i förordning nr 800/1999. [43]

119. Det ska vidare preciseras att dessa två mål på gemenskapsnivån utgör ändamål av allmänt intresse vars betydelse inte kan förnekas. [44]

120. Det ska därefter påpekas att de gemenskapsbestämmelser som den hänskjutande domstolen önskar tillämpa ex officio inom ramen för förfarandet vid den nationella domstolen, beaktade tillsammans, inte ger upphov till några rättigheter för klagandena i målet vid den nationella domstolen. De medför tvärtom en skyldighet för dessa, nämligen att betala tillbaka ett felaktigt utbetalt exportbidrag.

121. Problemet här är följaktligen inte att fastställa huruvida artikel 8:69 i den allmänna förvaltningsprocesslagen, enligt den vedertagna innebörden av effektivitetsprincipen, kan göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att *utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten*.

42 — Punkt 24.

43 — Domstolen uttalade sig i dom av den 21 juni 2007 i mål C-428/05, Laub (REG 2007, s. I-5069), avseende ändamålet för det återkravsförfarande som avses i artikel 11.3 i förordning nr 3665/87. Enligt domstolen ”[är] [s]yftet med denna bestämmelse … att säkerställa skyddet och en korrekt tillämpning av gemenskapens budget inom området för exportbidrag och, i synnerhet, att säkerställa att endast bidragsberättigade exportörer beviljas bidrag, i enlighet med de objektiva villkor som gemenskapslagstiftaren satt upp” (punkt 22).

44 — Se avseende ändamålet att skydda djurs hälsa och liv, domen i de ovannämnda förenade målen Viamex Agrar Handels och ZVK, punkterna 22 och 23. När det gäller ändamålet att skydda gemenskapens ekonomiska intressen ska det hänvisas bland annat till artikel 280 EG liksom till rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1). Genom denna förordning införs en gemensam rättslig ram inom alla de områden som omfattas av gemenskapspolitiken för att bekämpa handlingar som kan skada gemenskapernas finansiella intressen.

122. Effektivitetsprincipen utgör således, sett till dess syfte att skydda de rättigheter som enskilda direkt tillerkänns genom gemenskapsrätten, inte inom ramen för förevarande mål en lämplig utgångspunkt för att bedöma huruvida den hänskjutande domstolen är skyldig att åsidosätta en nationell processuell bestämmelse som utgör hinder för en tillämpning av gemenskapsrätten ex officio.

123. Det förefaller vidare irrelevant att, under sådana omständigheter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, kontrollera huruvida parterna faktiskt har haft möjlighet att åberopa en grund som är hänförlig till gemenskapsrätten vid nationell domstol.

124. Med hänsyn till de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen är det uppenbart att klagandena inte hade något intresse av att vid den hänskjutande domstolen åberopa frågan huruvida ett exportbidrag enligt artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 liksom artiklarna 1 och 5.7 i förordning nr 615/98 ska anses vara felaktigt utbetald för samtliga transporterade djur eller enbart för en del av dem. Det ska i detta avseende erinras om att Productschap först återkrävde det totala bidragsbeloppet och sedan, efter klagomål från klagandena i målet vid den nationella domstolen, begränsade återbetalningen till att avse bara en del av de transporterade djuren. Klagandenas överklagandestrategi består således i att vid College van Beroep voor het bedrijfsleven försöka få det belopp som ska återbetalas nedsatt ytterligare eller helt undslippa återbetalningsskyldighet, detta genom att åberopa andra rättsliga grunder.

125. Det ska tilläggas att det inte heller var i Productschaps intresse att åberopa argument som sannolikt skulle leda till att dess beräkningsmetod i besluten om återbetalning av den 2 och den 25 augusti 2005 ifrågasattes.

126. Konstaterandet att parterna har haft en faktisk möjlighet att åberopa en grund som är hänförlig till gemenskapsrätten vid den hänskjutande domstolen är således inte avgörande inom ramen för förevarande fall.

127. Jag föreslår följaktligen att domstolen ska göra en annan bedömning, som är bättre anpassad till ett sammanhang där en tillämpning av gemenskapsrätten ex officio inte enbart, för att använda domstolens egna ord i domen i de ovannämnda förenade målen van

der Weerd m.fl., tjänar till att tillvarata ”privata intressen hos enskilda” [45], utan mer fundamentalt består i att skydda ett mål av allmänt intresse på gemenskapsnivå.

128. Under omständigheter såsom dem i målet vid den nationella domstolen är det egentligen endast de nationella domstolarna, såsom utgörande gemenskapsrättens normala domstolar, som kan föranledas att åberopa gemenskapsrätten för att säkerställa att den efterlevs. De utgör således ett sista skydd för att rätta till en felaktig tillämpning av gemenskapsrätten från de nationella behöriga myndigheternas sida. De nationella domstolarna är med andra ord de enda som kan återupprätta lagenligheten inom gemenskapen.

129. Jag föreslår därför att domstolen ska finna att det för en effektiv tillämpning av gemenskapsrätten krävs att en nationell domstol, under sådana omständigheter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, ex officio ska pröva huruvida ett nationellt förvaltningsbeslut är lagenligt mot bakgrund av grunder som avser åsidosättande av artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 liksom artiklarna 1 och 5.7 i förordning nr 615/98, även om en sådan prövning får till följd att klaganden i målet vid den nationella domstolen försätts i ett sämre läge än denne skulle ha befunnit sig i om han inte hade överklagat.

45 — Punkt 32.

130. Detta ställningstagande överensstämmer med kravet, som domstolen upprepade gånger har erinrat om, att nationella bestämmelser inte får hindra att gemenskapsrätten tillämpas och ges verkan. [46] Detta krav har kommit till uttryck många gånger i domstolens rättspraxis, bland annat på jordbruksområdet.

131. Innan domstolen undersöker denna rättspraxis ska det påpekas att medlemsstaterna enligt artikel 8.1 b och c i rådets förordning (EG) nr 1258/1999 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken [47] ska vidta de åtgärder i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att förhindra och ingripa mot oegentligheter som försvårar EUGFJ:s verksamhet och för att indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

132. I dom av den 21 september 1983 i de förenade målen Deutsche Milchkontor m.fl. [48] tolkade domstolen bland annat motsvarande bestämmelse i rådets förordning (EEG)

46 — Se bland annat, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 1978 i mål 106/77, Simmenthal (REG 1978, s. 629; svensk specialutgåva, volym 4, s. 75), punkt 22, och av den 19 juni 1990 i mål C-213/89, Factortame m.fl. (REG 1990, s. I-2433; svensk specialutgåva, volym 10, s. 435), punkt 20.

47 — EGT L 160, s. 103. Förordningen har upphävts och ersatts av rådets förordning nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, s. 1).

48 — Dom av den 21 september 1983 i de förenade målen 205/82–215/82, Deutsche Milchkontor m.fl. (REG 1983, s. 2633; svensk specialutgåva, volym 7, s. 233).

nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken [49].

133. Domstolen påpekade att ”rättstvister om indrivning av belopp som utbetalats felaktigt enligt gemenskapsrätten, i avsaknad av gemenskapsbestämmelser skall avgöras av de nationella domstolarna med tillämpning av nationell rätt men inom de gränser som sätts av gemenskapsrätten …”. [50] Dessa gränser är följande.

134. Förutom att ”tillämpningen av nationell rätt inte [får] ske på ett sätt som avviker från de förfaranden som används vid liknande men rent nationella tvister”, [51] får den ”inte påverka gemenskapsrättens räckvidd och effektivitet” [52].

135. Enligt domstolen skulle så ”särskilt vara fallet om tillämpningen i praktiken gjorde det omöjligt att indriva felaktigt utbetalade belopp. Dessutom skulle det vara oförenligt med de nationella myndigheternas skyldighet att i enlighet med artikel 8.1 i förordning nr 729/70 indriva felaktigt utbetalade belopp om det överläts åt dessa myndigheters skönsmässiga bedömning att avgöra lämpligheten i att kräva återbetalning av felaktigt beviljade gemenskapsmedel.” [53]

136. Domstolen erinrade nyligen om dessa krav i dom av den 13 mars 2008 i de förenade målen Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl. [54] Domstolen drog i huvudsak slutsatsen att de nationella domstolarna ska genomföra en skyldighet att återkräva gemenskapsstöd som följer av en gemenskapsrättslig bestämmelse [55] när talan väcks där om återbetalning av medel som

49 — EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23.

50 — Domen i de ovannämnda förenade målen Deutsche Milchkontor m.fl., punkt 19.

51 — Ibidem, punkt 23.

52 — Ibidem, punkt 22.

53 — Idem. Domstolen har även preciserat i dom av den 6 maj 1982 i de förenade målen 146/81, 192/81 och 193/81, BayWa m.fl. (REG 1982, s. 1503; svensk specialutgåva, volym 6, s. 393), att en tolkning som ger de nationella behöriga myndigheterna ett utrymme för skönsmässig bedömning av om felaktigt utbetalade gemenskapsmedel ska återkrävas eller ej ”såväl [skulle] kränka principen om likabehandling av näringsidkare i olika medlemsstater som försvåra tillämpningen av gemenskapsrätten, som så långt som möjligt skall vara enhetlig i hela gemenskapen” (punkt 30).

54 — Dom av den 13 mars 2008 i de förenade målen C-383/06–C-385/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl. (REG 2008, s. I-1561).

55 — Det var fråga om artikel 23.1 i rådets förordning (EEG) nr 4253/88 av den 19 december 1988 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 2052/88 om samordningen av de olika strukturfondernas verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter (EGT L 374, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2082/93 av den 20 juli 1993 (EGT L 193, s. 20; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 30). Domstolen påpekade i domen i de ovannämnda förenade målen Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl. att denna artikel ”medför en skyldighet för medlemsstaterna att återkräva medel som förlorats till följd av överträdelse eller försummelse, utan att det är nödvändigt att sådan behörighet föreligger enligt nationell rätt” (punkt 40).

förlorats till följd av överträdelse eller försummelse och att de, vid behov, ska sätta åt sidan eller tolka en sådan nationell bestämmelse som hindrar ett sådant återkrävande. [56]

137. Domstolen har även preciserat att de nationella domstolarna i enlighet med nationell rätt kan beakta principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar samtidigt med legalitetsprincipen, förutsatt att gemenskapens intresse beaktas till fullo. [57]

138. Mot bakgrund av denna rättspraxis anser jag att en effektiv tillämpning av gemenskapsrätten, under sådana omständigheter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, innebär att den nationella domstolen till fullo ska beakta gemenskapens intresse av återbetalning av stöd som betalats ut i strid med villkoren för beviljande och följaktligen ställa de processuella principerna i artikel 8:69 i den allmänna förvaltningsprocesslagen åt sidan.

139. Skyddet av ett mål av allmänt intresse, såsom skydd för djurs hälsa och liv liksom av gemenskapens ekonomiska intressen, medför således en skyldighet för den nationella domstolen att kontrollera att den behöriga myndigheten inte har gjort en skönsmässig bedömning avseende lämpligheten i att kräva återbetalning av felaktigt beviljade gemenskapsmedel.

140. Det ankommer visserligen på den behöriga nationella myndigheten att, när den med stöd av artikel 5.7 i förordning nr 615/98 fattar beslut om återbetalning av felaktigt utbetalt exportbidrag, med hänsyn till objektiva uppgifter som den förfogar över, bedöma huruvida den ”[aktuella] delen av bidraget” som ska återkrävas utgörs av hela det exportbidrag som initialt betalats ut eller bara en del av detta.

141. De nationella behöriga myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning består i synnerhet av att avgöra huruvida gemenskapsrätten avseende skydd av djur vid transport har åsidosatts, huruvida ett sådant åsidosättande har påverkat djurens välbefinnande och huruvida samtliga eller endast vissa djur berörs. [58]

56 — Domen i de ovannämnda förenade målen Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl., punkterna 51 och 59.

57 — Ibidem, punkt 52 och där angiven rättspraxis, samt punkterna 55 och 59.

58 — Se domen i de ovannämnda förenade målen Viamex Agrar Handels och ZVK, punkt 44.

142. Ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning är emellertid inte obegränsat. Det ankommer på de nationella domstolarna att kontrollera huruvida sådana beslut i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 5.7 i förordning nr 615/98 såsom rättslig grund för ett beslut om felaktig utbetalning verkligen syftar till återbetalning av den ”[aktuella] delen av bidraget”.

143. Det ankommer med andra ord på de nationella domstolarna att kontrollera att behöriga myndigheter inte har omvandlat sitt utrymme för skönsmässig bedömning till att skönsmässigt bedöma huruvida felaktigt utbetalda gemenskapsmedel ska återkrävas.

144. De nationella domstolarnas kontroll, såsom yttersta garant för en riktig tillämpning av gemenskapsrätten, är avgörande för att skydda ett mål av allmänt intresse, såsom skydd av djurs liv och hälsa liksom skydd av gemenskapens ekonomiska intressen, då den uppmuntrar de behöriga nationella myndigheterna att vara striktare i sina beslut om återbetalning och säkerställer att mottagarna av felaktigt utbetalade gemenskapsmedel inte får behålla dessa. En tillämpning av gemenskapsrätten ex officio utgör således ett effektivt instrument i kampen mot bedrägerier mot gemenskapens ekonomiska intressen.

145. Det ska härvid påpekas att det argument som kommissionen framfört vid förhandlingen att det finns andra sätt att skydda gemenskapens ekonomiska intressen, såsom förfarandet vid revision av räkenskaper på EUGFJ-området, förefaller irrelevant. Jag anser nämligen att i den mån mottagarna enligt artikel 5.7 i förordning nr 615/98 är skyldiga att återbetala felaktigt utbetalda belopp, medför den omständigheten att gemenskapen har erhållit återbetalning från medlemsstaten inte i sig någon befrielse från skyldigheten att återkräva sådana belopp från mottagaren. Detta är i huvudsak vad domstolen fann i domen i de ovannämnda förenade målen Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl. [59]

146. Mot bakgrund av samtliga dessa skäl föreslår jag att domstolen ska fastställa att det för en effektiv tillämpning av gemenskapsrätten krävs att en nationell domstol, under sådana omständigheter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, ex officio ska pröva huruvida ett nationellt förvaltningsbeslut är lagenligt mot bakgrund av grunder som avser åsidosättande av artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 liksom artiklarna 1 och 5.7 i förordning nr 615/98, även om en sådan prövning får till följd att klaganden i målet vid den nationella domstolen försätts i ett sämre läge än denne skulle ha befunnit sig i om han inte hade överklagat.

59 — Punkt 58.

IV — Förslag till avgörande

147. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen ska ge College van Beroep voor het bedrijfsleven följande svar på dess frågor:

1) Artikel 33.9 andra stycket i rådets förordning (EG) nr 1254/1999 av den 17 maj 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött, liksom artiklarna 1 och 5.7 i kommissionens förordning (EG) nr 615/98 av den 18 mars 1998 om särskilda tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag när det gäller levande nötkreaturs välbefinnande vid transport, ska tolkas så att den behöriga nationella myndigheten i fråga om exportbidrag är behörig att besluta att en djurtransport inte har utförts i enlighet med bestämmelserna i rådets direktiv 91/628/EEG av den 19 november 1991 om skydd av djur vid transport och ändring av direktiven 90/425/EEG och 91/496/EEG, i dess lydelse enligt rådets direktiv 95/29/EG av den 29 juni 1995, trots att den officiella veterinären med tillämpning av artikel 2.3 i förordning nr 615/98 tidigare intygat att transporten är förenlig med bestämmelserna i direktiv 91/628, i dess ändrade lydelse. För att komma fram till denna slutsats måste den behöriga nationella myndigheten grunda sig på objektiva uppgifter om djurens välbefinnande som kan vederlägga de handlingar som exportören gett in och ge en tillräcklig motivering för sitt beslut att kräva återbetalning av exportbidraget.

2) Artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 liksom artiklarna 1 och 5.7 i förordning nr 615/98 ska tolkas så att den behöriga myndigheten i exportmedlemsstaten, i syfte att fastställa att de gemenskapskrav avseende beläggningsgraden som föreskrivs i kapitel VI punkt 47 B i bilagan till direktiv 91/628 inte har efterlevts, ska utgå från de krav som gäller i flaggstaten för det fartyg som har transporterat djuren vilka möjliggör att fastställa hur stor yta på detta fartyg som är tillgänglig för transport av djur, genom att godkänna det tillstånd som fartyget erhållit från den behöriga myndigheten i sistnämnda stat.

3) Artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 liksom artiklarna 1 och 5.7 i förordning nr 615/98 ska tolkas så att när det har fastställts att gemenskapskraven avseende beläggningsgraden enligt kapitel VI punkt 47 B i bilagan till direktiv 91/628 inte har efterlevts, ska ett exportbidrag i princip anses felaktigt utbetalt för samtliga transporterade djur, utom när mottagaren kan styrka att vissa djur under transporten, på grund av fartygets utformning, har haft tillgång till en yta i överensstämmelse med dessa krav.

4) För en effektiv tillämpning av gemenskapsrätten krävs att en nationell domstol, under sådana omständigheter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, ex officio ska pröva huruvida ett nationellt förvaltningsbeslut är lagenligt mot bakgrund av grunder som avser åsidosättande av artikel 33.9 andra stycket i förordning nr 1254/1999 liksom artiklarna 1 och 5.7 i förordning nr 615/98, även om en sådan prövning får till följd att klaganden i målet vid den nationella domstolen försätts i ett sämre läge än denne skulle ha befunnit sig i om han inte hade överklagat.