DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

30. juni 2011 *

I sag C-485/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Finanzgericht Hamburg (Tyskland) ved afgørelse af 27. oktober 2009, indgået til Domstolen den 1. december 2009, i sagen:

Viamex Agrar Handels GmbH

mod

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

Sammensat af dommerne A. Rosas, som fungerende formand for sjette Afdeling, U. Lõhmus (refererende dommer) og P. Lindh,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. november 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Viamex Agrar Handels GmbH ved Rechtsanwalt K. Landry

— Europa-Kommissionen ved F. Wilman og B. Schima, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af kapitel VII, punkt 48, stk. 5, i bilaget til 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 (EFT L 340, s. 17), som ændret ved Rådets direktiv 95/29/EF af 29. juni 1995 (EFT L 148, s. 52, herefter »direktiv 91/628«), samt artikel 5, stk. 3, 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 (EFT L 82, s. 19).

2 Anmodningen er fremsat under en sag mellem Viamex Agrar Handels GmbH (herefter »Viamex«) og Hauptzollamt Hamburg-Jonas angående restitutioner for eksport af kvæg til Egypten.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

3 I artikel 13, stk. 9, andet afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2634/97 af 18. december 1997 (EFT L 356, s. 13, herefter »forordning nr. 805/98), er det fastsat, at udbetaling af restitutionen ved udførsel af levende dyr er betinget af, at fællesskabsbestemmelserne vedrørende dyrevelfærd overholdes, navnlig bestemmelserne vedrørende beskyttelse af dyrene under transport.

4 Gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 805/68 er indeholdt i forordning nr. 615/98.

5 Det bestemmes i artikel 1 i forordning nr. 615/98, at der kun udbetales eksportrestitution for levende hornkvæg, hvis bestemmelserne i direktiv 91/628 og forordningens bestemmelser overholdes under transporten af dyrene til det første aflæsningssted i det endelige bestemmelsestredjeland.

6 I henhold til artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 615/98 udbetales eksportrestitutionen ikke for dyr, der er døde under transport, eller for dyr, for hvis vedkommende den kompetente myndighed på grundlag af dokumenterne omhandlet i artikel 5, stk. 2, af rapporterne om kontrollen omhandlet i forordningens artikel 4 og/eller af andre foreliggende oplysninger om overholdelsen af bestemmelserne i forordningens artikel 1 skønner, at direktiv 91/628 ikke er blevet overholdt.

7 Det anføres i niende betragtning til direktiv 91/628, at »de foreslåede regler skal sikre en mere effektiv beskyttelse af dyr under transport«.

8 Artikel 2, stk. 2, i direktiv 91/628 indeholder følgende definitioner:

»a) »transportmiddel«: de til last og transport af dyr anvendte dele af motorkøretøjer, skinnekøretøjer, skibe og luftfartøjer og containere til land-, sø- eller lufttransport

b) »transport«: enhver flytning af dyr, som foretages ved hjælp af et transportmiddel, og som indbefatter pålæsning og aflæsning af dyrene

[…]

g) »forsendelse«: transport fra afgangsstedet til bestemmelsesstedet

h) »hvileperiode«: en sammenhængende periode under forsendelsen, i løbet af hvilken dyrene ikke flyttes ved hjælp af et transportmiddel

[…]«

9 I kapitel VII i bilaget til direktiv 91/628, der har overskriften »Vandings- og fodringshyppighed og forsendelsestider og hvileperioder«, bestemmes det i punkt 48:

»1. Kravene i dette kapitel finder anvendelse på transport af de i artikel 1, stk. 1, litra a), nævnte dyrearter, bortset fra transport med fly hvor kravene findes i kapitel I, under E, nr. 27-29.

2. Forsendelsestiden må for de i [stk.] 1 omhandlede dyrearter ikke overstige otte timer.

3. Den maksimale forsendelsestid i [stk.] 2 kan forlænges, når transportmidlet opfylder supplerende krav:

[…]

— transportmidlet medfører tilstrækkeligt foder under hensyn til de dyrearter, der transporteres, og forsendelsens varighed

[…]

4. Når der anvendes et vejkøretøj, som opfylder kravene i stk. 3, gælder følgende vandings- og fodringshyppighed samt forsendelses- og hvileperioder:

   a) kalve, lam, gedekid og føl […] samt pattegrise […]

   b) […] svin […]

   c) […] hovdyr […]

   d) alle andre dyr af de i stk. 1 nævnte arter skal efter 14 timers transport have en hvileperiode på mindst en time, hvor de fodres og vandes. Efter denne hvileperiode kan de transporteres i endnu 14 timer.

5. Efter den fastsatte forsendelsestid skal dyrene læsses af, fodres og vandes, og de skal have en hvileperiode på mindst 24 timer.

6. Dyrene må ikke transporteres med tog, såfremt den maksimale forsendelsestid overstiger den, der er fastsat i [stk.] 2. Imidlertid gælder de forsendelsestider, der er fastsat i [stk.] 4, såfremt betingelserne i [stk.] 3 og 4, med undtagelse af hvileperioderne, overholdes.

7. a) Dyrene må ikke transporteres med skib, såfremt den maksimale forsendelsestid overstiger den, der er fastsat i [stk.] 2, medmindre betingelserne i [stk.] 3 og 4, med undtagelse af forsendelses- og hvileperioderne, overholdes.

   b) Ved transport med skib i fast direkte rutefart mellem to forskellige steder i Fællesskabet ved hjælp af køretøjer, der indskibes uden aflæsning af dyrene, skal dyrene have en hvileperiode på 12 timer efter aflæsning i bestemmelseshavnen eller i umiddelbar nærhed heraf, medmindre det med søtransporten er muligt at lade transporten indgå i den generelle model i [stk.] 2-4.

8. De i [stk.] 3 og 4 [og 7b)] nævnte forsendelsestider kan af hensyn til dyrene forlænges med to timer, navnlig hvis bestemmelsesstedet ligger i nærheden.

[…]«

Nationale bestemmelser

10 Bekendtgørelsen om beskyttelse af dyr under transport (Tierschutztransportverordnung) af 25. februar 1997 (BGBl. I, s. 348), der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, fastsatte i § 24 for så vidt angår begrænsninger af transport:

»1. Ligger afgangssted og bestemmelsessted i indlandet, må transport af produktionsdyr til slagteri ikke overstige otte timer. […]

2. Ved anden transport af produktionsdyr end den, der er nævnt i stk. 1, skal fragtførere og transportører efter en transporttid på højst otte timer sikre, at produktionsdyrene aflæsses, fodres og vandes under en hvileperiode på 24 timer; dette skal ske på en mellemstation, der er godkendt af den kompetente myndighed […]

[…]

5. Bestemmelserne i stk. 2 og 3, sammenholdt med bilag 2 om aflæsning og hvileperioder, finder ikke anvendelse på jernbane- og søtransport [af dyr].«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

11 Den 12. oktober 2000 havde Viamex anmeldt til Hauptzollamt Itzehoe, at 20 stk. levende kvæg skulle eksporteres til Egypten, og ansøgte den 26. oktober 2000 om eksportrestitutioner hos Hauptzollamt Hamburg-Jonas (herefter »Hauptzollamt«). Disse dyr blev transporteret med jernbane fra Husum (Tyskland) til Rasa (Kroatien), før de blev kørt om bord på en færge.

12 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at læsningen af dyrene i Husum ifølge ruteplanen fandt sted den 12. oktober 2000 i tiden mellem kl. 11.30 og kl. 18.00. Ca. kl. 20.10 afgik toget fra Husum. Efter et ophold i Jesenice (Slovenien) den 13. oktober 2000, hvor dyrene i tidsrummet fra kl. 21.00 til kl. 22.30 blev vandet og passet, nåede togtransporten frem til Rasa den 14. oktober 2000 ca. kl. 5.30.

13 Ved afgørelse af 9. august 2005 afviste Hauptzollamt, efter at have gennemgået ruteplanen, ansøgningen om eksportrestitution med den begrundelse, at denne transport havde varet 33 timer og 20 minutter og dermed havde overskredet den maksimalt tilladelige transporttid på 28 timer i henhold til kapitel VII, punkt 48, i bilaget til direktiv 91/628.

14 I sin klage over denne afgørelse gjorde Viamex bl.a. gældende, at idet varigheden af togtransporten opfylder de nationale bestemmelser, stred det mod god tro at afslå selskabet eksportrestitutionen.

15 Ved afgørelse af 24. maj 2006 afviste Hauptzollamt klagen med den begrundelse, at Europa-Kommissionen ved en efterprøvelse af jernbanetransporterne havde konstateret, at den gennemsnitlige forsendelsestid fra Husum til Rasa havde været 36 timer og 35 minutter, hvorimod den i hovedsagen omhandlede køretid ifølge de køreplaner for kvægtransport, som »Deutsche Bundesbahn Cargo« havde sendt til veterinærmyndighederne, var på 34 timer og 41 minutter. Det fremgår således, at denne transport ikke alene har overskredet den foreskrevne maksimale forsendelsestid i henhold til direktiv 91/628, men at heller ikke den i dette direktiv foreskrevne hvileperiode på 24 timer efter den maksimale forsendelsestid er overholdt.

16 I den af selskabet den 26. juni 2006 anlagte sag betonede Viamex igen, at i henhold til de nationale bestemmelser, der gennemfører direktiv 91/628 i den tyske retsorden, finder bestemmelserne om hvileperioder og forsendelsestid ikke anvendelse på transport på jernbane.

17 Finanzgericht Hamburg er af den opfattelse, at tvistens afgørelse afhænger af, om Viamex har overtrådt de regler, der er fastsat i kapitel VII, punkt 48, stk. 5, i bilaget

til direktiv 91/628, hvorefter dyrene efter den fastsatte forsendelsestid skal læsses af, fodres og vandes, og de skal have en hvileperiode på mindst 24 timer. Denne domstol ønsker afklaret, om det af denne bestemmelses systematisk er muligt at drage den slutning, at den kun finder anvendelse på transport ad landevej.

18 I øvrigt ønsker den forelæggende ret oplyst, om den i tilfælde som det i hovedsagen omhandlede er forpligtet til at undersøge, om den kompetente nationale myndighed har anvendt bestemmelsen i artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 615/98 i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Det er i den forbindelse rettens opfattelse, at det fremgår af Domstolens retspraksis, at visse overtrædelser, bl.a. dem, som ikke medfører dyrenes død, ikke automatisk fører til, at retten til eksportrestitution fortabes, således at den kompetente myndighed under hensyntagen til dette princip skal træffe afgørelse om udbetaling, nedsættelse eller afslag på en sådan restitutionen.

19 På den baggrund har Finanzgericht Hamburg besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder punkt 48, [stk. 5], i kapitel VII i bilaget til Rådets direktiv 91/628 […] anvendelse på togtransport?

2) I de tilfælde, hvor en tilsidesættelse af direktiv 91/628 ikke har medført, at dyrene er døde, er retten da generelt forpligtet til at undersøge, om medlemsstatens kompetente myndighed har anvendt bestemmelsen i artikel 5, stk. 3, i forordning [nr. 615/98] i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

20 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt kapitel VII, punkt 48, stk. 5, i bilaget til direktiv 91/628 finder anvendelse på togtransport.

21 Viamex støtter sig på en systematisk fortolkning af det nævnte kapitel for at antage, at punkt 48, stk. 5, ikke finder anvendelse på denne type transport. Ved anvendelsen af denne fortolkningsmetode vedrører dette punkt i stk. 2-5 ifølge selskabet lastvogntransport, i stk. 6 og 7 henholdsvis jernbane- og søtransport, samt i stk. 8 og 9 transportmidler af enhver art.

22 I den forbindelse skal det fastslås, at kapitel VII, punkt 48, stk. 5, i bilaget til direktiv 91/628 i generelle vendinger bestemmer, at dyrene efter den fastsatte forsendelsestid skal læsses af, fodres og vandes, og at de skal have en hvileperiode på mindst 24 timer.

23 Der er intet i stk. 5 eller i andre af direktiv 91/628's bestemmelser, der kan forstås således, at EU-lovgiver har villet begrænse anvendelsesområdet for stk. 5 til ren vejtransport.

24 Det fremgår således af ordlyden af hvert enkelt stykke i kapitel VII, punkt 48, i bilaget til direktiv 91/628, at dem, hvis anvendelsesområde er begrænset til et konkret transportmiddel, indeholder en udtrykkelig præcision i denne henseende. Det fremgår således af ordlyden af punkt 48, stk. 4, 6 og 7, at disse finder anvendelse på henholdsvis vej-, jernbane- og søtransport. Idet punkt 48, stk. 5, ikke indeholder en sådan præcisering, må det fastslås, at det omfatter alle transportmidler.

25 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at kapitel VII, punkt 48, stk. 5, i bilaget til direktivet også finder anvendelse på jernbanetransport.

26 For det første støttes denne fortolkning af opbygningen af bestemmelserne i direktiv 91/628. Det følger således af definitionen af begreberne »transport« og »hvileperiode« i direktivets artikel 2, stk. 2, at tidsrummene mellem pålæsningen af dyr på et transportmiddel og deres aflæsning herfra begge er omfattet af enten transport eller hvile. For så vidt som det er ubestridt, at reglerne vedrørende den maksimale forsendelsestid i punkt 48, stk. 2 og 3, i kapitel VII i bilaget til direktiv 91/628 bl.a. finder anvendelse på jernbanetransport, skal det fastslås, at reglerne vedrørende hvileperioden efter transporttiden også finder anvendelse på dette transportmiddel.

27 For det andet støttes denne fortolkning af formålet med direktiv 91/628, der i henhold til direktivets niende betragtning er at sikre en mere effektiv beskyttelse af dyr under transport.

28 Henset til ovenstående betragtninger, skal det første spørgsmål besvares med, at kapitel VII, punkt 48, stk. 5, i bilaget til direktiv 91/628 bl.a. finder anvendelse på jernbanetransport.

Det andet spørgsmål

29 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om — i det tilfælde, hvor tilsidesættelsen af direktiv 91/628 ikke har medført, at de transporterede dyr er døde — medlemsstaternes kompetente myndigheder og retter da under udøvelsen af deres kontrol er forpligtet til at anvende artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 615/98 i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

30 Det skal indledningsvis bemærkes, at Domstolen i præmis 88 i dom af 17. januar 2008, Viamex Agrar Handel og ZVK (forenede sager C-37/06 og C-58/06, Sml. I, s. 69), i forbindelse med en sag mellem de samme parter fastslog, at medlemsstaternes kompetente myndigheder kun kan fastsætte eksportrestitutionens størrelse i de to tilfælde, som er angivet i artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 615/98. I det første tilfælde, når dyrenes død skyldes manglende overholdelse af bestemmelserne i direktiv 91/628, har EU-lovgiver ikke tildelt den kompetente myndighed nogen skønsbeføjelse, eftersom det udtrykkeligt er fastsat, at der ikke udbetales restitution. I det andet tilfælde, hvor den nævnte myndighed er af den opfattelse, at direktivet ikke er blevet iagttaget, men at dette imidlertid ikke har medført dyrenes død, har EU-lovgiver derimod tildelt den kompetente myndighed en vis skønsbeføjelse ved afgørelsen af, hvorvidt den manglende iagttagelse af en bestemmelse i direktivet kan indebære fortabelse, nedsættelse eller udbetaling af eksportrestitutionen.

31 Med hensyn til det andet tilfælde præciserede Domstolen, at det tilkommer den kompetente myndighed at afgøre, hvorvidt tilsidesættelse af en bestemmelse i direktiv 91/628 har betydning for dyrenes velfærd (jf. i denne retning dommen i sagen Viamex Agrar Handel og ZVK, præmis 44, og dom af 13.3.2008, sag C-96/06, Viamex Agrar Handel, Sml. I, s. 1413, præmis 51).

32 I denne henseende har Domstolen fastslået, at en manglende overholdelse af direktiv 91/628, der kan medføre nedsættelse eller fortabelse af eksportrestitutionen, kun omfatter de bestemmelser i dette direktiv, der har betydning for dyrenes velfærd, dvs. deres fysiske tilstand og/eller deres helbred, og ikke de af disse bestemmelser, der principielt ikke har en sådan betydning (dommen i sagen Viamex Agrar Handel og ZVK, præmis 42).

33 Endvidere har Domstolen fastslået, at det påhviler den kompetente myndighed at afgøre, hvorvidt tilsidesættelse af en bestemmelse i direktiv 91/628 kan afhjælpes, og om denne tilsidesættelse skal medføre, at eksportrestitutionen fortabes, nedsættes eller udbetales. Det tilkommer endvidere samme myndighed at afgøre, hvorvidt eksportrestitutionen skal nedsættes pro rata i forhold til det antal dyr, som ifølge denne myndighed har lidt under den manglende overholdelse af direktiv 91/628, eller om denne restitution ikke skal udbetales, for så vidt som denne manglende overholdelse uundgåeligt har indvirket på alle dyrenes velfærd (jf. i denne retning dommen i sagen Viamex Agrar Handel og ZVK, præmis 44, og i sagen Viamex Agrar Handel, præmis 51).

34 Viamex mener, at det fremgår af ovennævnte retspraksis, at anvendelsen af proportionalitetsprincippet har til følge, at medlemsstaternes kompetente myndigheder og retter skal gennemføre et system med afpassede sanktioner, idet det gør tildeling af eksportrestitution afhængig af et manglende faktisk indgreb i dyrenes velfærd under transporten.

35 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

36 Domstolen fastslog således i præmis 47 i dommen i sagen Viamex Agrar Handel, at det fremgår klart af ordlyden af artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 615/98, at EU-lovgiver har gjort udbetalingen af eksportrestitutioner betinget af, at bestemmelserne i direktiv 91/628 er overholdt, uanset om det er fastslået, at dyrene konkret har lidt nogen skade under transporten.

37 I denne henseende kan dyrenes velfærd lide skade og ikke længere sikres, såfremt bestemmelserne i direktiv 91/628 om deres sundhed tilsidesættes. Tilsvarende er det ikke altid muligt i praksis for den kompetente myndighed at fastslå, at dyrene konkret er blevet påført lidelser eller kommet til skade på grund af tilsidesættelsen af disse bestemmelser (jf. i denne retning dommen i sagen Viamex Agrar Handel, præmis 48 og 49).

38 Det følger af den i denne doms præmis 32 og 33 samt 36 og 37 nævnte retspraksis, at den kompetente myndigheds undersøgelse i første omgang bør omfatte spørgsmålet om, hvorvidt den bestemmelse i direktiv 91/628, der ikke er overholdt, vedrører dyrenes velfærd. Hvis dette er tilfældet, skal det for det andet fastslås, om en sådan tilsidesættelse vedrørte alle de transporterede dyr, eller et begrænset antal af dem, der er genstand for ansøgningen om eksportrestitution. For det tredje skal den kompetente myndighed efterprøve, om den konstaterede manglende overholdelse kan afhjælpes. Det er på grundlag af disse forhold, at den nævnte myndighed afgør, om tilsidesættelse af en bestemmelse i direktiv 91/628 skal medføre, at eksportrestitutionen fortabes, nedsættes eller udbetales.

39 I det tilfælde, hvor nævnte myndighed konstaterer, at tilsidesættelsen af bestemmelserne i direktiv 91/628 vedrørte alle de transporterede dyrs velfærd, påhviler det den at afslå at udbetale eksportrestitutionen, uden at det særligt påvises, at dyrene konkret har lidt nogen skade under transporten.

40 Hvis tilsidesættelsen af bestemmelserne i direktiv 91/628 kun vedrører nogle af de pågældende dyr, påhviler det dog den kompetente myndighed at afgøre, om eksportrestitutionen skal nedsættes forholdsmæssigt i forhold til det antal dyr, som kan være påvirket af denne tilsidesættelse. Under alle omstændigheder ydes den nævnte restitution ikke med hensyn til de dyr, for hvilke bestemmelserne i direktiv 91/628 ikke er blevet overholdt.

41 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at i det tilfælde, hvor tilsidesættelsen af direktiv 91/628 ikke har medført, at de transporterede dyr er døde, er medlemsstaternes kompetente myndigheder og retter under udøvelsen af deres kontrol forpligtet til at anvende artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 615/98 i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og afslå at udbetale eksportrestitutionen med hensyn til de dyr, for hvilke direktivets bestemmelser om deres velfærd ikke er blevet overholdt.

Sagens omkostninger

42 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

1) Kapitel VII, punkt 48, stk. 5, i bilaget til 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, finder bl.a. anvendelse på jernbanetransport.

2) I det tilfælde, hvor tilsidesættelsen af direktiv 91/628, som ændret ved direktiv 95/29, ikke har medført, at de transporterede dyr er døde, er medlemsstaternes kompetente myndigheder og retter under udøvelsen af deres kontrol forpligtet til at anvende artikel 5, stk. 3, 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 i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og afslå at udbetale eksportrestitutionen med hensyn til de dyr, for hvilke direktivets bestemmelser om deres velfærd ikke er blevet overholdt.

Underskrifter