DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 30 juni 2011 *

I mål C-485/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Finanzgericht Hamburg (Tyskland) genom beslut av den 27 oktober 2009, som inkom till domstolen den 1 december 2009, i målet

Viamex Agrar Handels GmbH

mot

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av domarna A. Rosas, tillförordnad ordförande på sjätte avdelningen, U. Lõhmus (referent) och P. Lindh,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: P. Mengozzi,
justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 november 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Viamex Agrar Handels GmbH, genom K. Landry, Rechtsanwalt,

— Europeiska kommissionen, genom F. Wilman och B. Schima, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av punkt 48.5 i kapitel VII i bilagan till 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 (EGT L 340, s. 17), i dess

lydelse enligt rådets direktiv 95/29/EG av den 29 juni 1995 (EGT L 148, s. 52, nedan kallat direktiv 91/628) samt artikel 5.3 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 (EGT L 82, s. 19).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Viamex Agrar Handels GmbH (nedan kallat Viamex) och Hauptzollamt Hamburg-Jonas (tullmyndigheten i Hamburg-Jonas, nedan kallad Hauptzollamt) och avser exportbidrag för levande nötkreatur till Egypten.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

3 I artikel 13.9 andra stycket i rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 148, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 63), 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), föreskrivs att ett villkor för utbetalningen av bidrag vid export av levande djur är att bestämmelserna i gemenskapens lagstiftning om djurens välfärd iakttas, särskilt skyddet av djur under transport.

4 Tillämpningsföreskrifter för förordning nr 805/68 anges i förordning nr 615/98.

5 I artikel 1 i förordning nr 615/98 anges att det endast ska utbetalas exportbidrag för levande nötkreatur 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 och bestämmelserna i nämnda förordning.

6 I artikel 5.3 i förordning nr 615/98 anges att exportbidraget inte ska utbetalas för det antal djur som dött under transport och för de djur där 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 och/eller andra uppgifter som det förfogar över när det gäller efterlevnaden av de bestämmelser som avses i artikel 1, anser att direktiv 91/628 inte har efterlevts.

7 I nionde skälet i direktiv 91/628 anges att ”[d]e regler som föreslås här måste säkerställa ett mer effektivt skydd av djur vid transport”.

8 I artikel 2.2 i direktiv 91/628 anges följande definitioner:

”a) *transportmedel:* de delar av motorfordon, järnvägsfordon, fartyg och luftfartyg som används vid lastning och transport av djur, samt containrar för land-, sjö-, och lufttransport.

b) *transport:* varje förflyttning av djur som genomförs med hjälp av ett transportmedel och inbegriper att djuren lastas och lastas av.

…

g) *sändning:* en transport från en avsändningsort till en bestämmelseort.

h) *viloperiod:* en sammanhängande tidsperiod under transporten då djuren inte flyttas med hjälp av något transportmedel.

…”

9 I kapitel VII i bilagan till direktiv 91/628, ett kapitel som har rubriken ”Intervaller för vattning och utfodring samt transporttidens och viloperiodens längd” anges följande i punkt 48:

”1. De krav som fastställs i detta kapitel skall tillämpas på transport av de djurarter som räknas upp i artikel 1.1 a med undantag för flygtransporter, för vilka det finns föreskrifter i kapitel I, E, punkterna 27–29.

2. Transporttiden för djur av de arter som avses i punkt 1 får inte överskrida 8 timmar.

3. Den maximala transporttid som avses i punkt 2 får förlängas om det fordon som används för transporten uppfyller följande tilläggsvillkor:

…

— Mängden foder ombord på fordonet skall vara anpassad till de transporterade djurarterna och transporttidens längd.

…

4. När ett landsvägsfordon som uppfyller villkoren i punkt 3 används, skall intervallen för vattning och utfodring samt transporttidernas och viloperiodernas längd vara som följer:

   a) … [k]alvar, lamm, killingar och föl … samt … spädgrisar …

   b) Svin …

   c) Hovbärande tamdjur …

   d) Alla andra djur av de arter som anges i punkt 1 skall efter 14 timmars transport få en tillräcklig vilotid på minst en timme, särskilt för att vattnas och om nödvändigt utfodras. Efter denna vilotid kan transporten återupptas under en period av 14 timmar.

5. Efter den fastställda transporttiden skall djuren lastas av, utfodras, vattnas och få en viloperiod på minst 24 timmar.

6. Om den maximala transporttiden överstiger den maximala transporttid som anges i punkt 2 får djuren inte transporteras på järnväg. Om de villkor som föreskrivs under punkterna 3 och 4 emellertid respekteras, med undantag för viloperioderna, gäller de transporttider som föreskrivs i punkt 4.

7. a) Djuren får inte transporteras sjövägen om den maximala transporttiden överstiger den som anges i punkt 2, utom om de villkor som föreskrivs under 3 och 4 respekteras, med undantag för transporttiderna och viloperioderna.

   b) Vid sjötransporter som regelbundet och direkt förbinder två geografiska punkter inom gemenskapen och som sker med fordon som har lastats på båtarna utan att djuren avlastats, skall en vilotid av 12 timmar föreskrivas för djuren efter avlastning i bestämmelsehamnen eller i närheten, utom om sjötransportens varaktighet kan inordnas i det allmänna schemat i punkterna 2–4.

8. De transporttider som anges i punkterna 3, 4 och 7 b kan i djurens intresse förlängas med två timmar med beaktande framför allt av närheten till bestämmelseorten.

…”

Nationell rätt

10 I förordningen om skydd av djur vid transport (Tierschutztransportverordnung) av den 25 februari 1997 (BGBl. I, s. 348), som var tillämplig vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet, föreskrevs följande i 24 § vad beträffar begränsning av transporter:

”1. Om avsändningsorten och bestämmelseorten är belägna i Tyskland får boskap inte transporteras längre än åtta timmar till slakteriet …

2. Vid andra transporter av boskap än de som anges i punkt 1 ska transportören och chauffören efter en transporttid på maximalt åtta timmar säkerställa att djuren lastas av och inom ramen för en vilotid på 24 timmar utfodras och vattnas på en mellanstation som har godkänts av den behöriga myndigheten …

…

5. Bestämmelserna i punkterna 2 och 3 jämförda med bilaga 2 om avlastning och vilotid är inte tillämpliga på järnvägs- och sjötransport [av djur]."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

11 Viamex anmälde den 12 oktober 2000 hos Hauptzollamt Itzehoe export av 20 levande nötkreatur till Egypten och ansökte den 26 oktober 2000 om exportbidrag hos Hauptzollamt Hamburg-Jonas (nedan kallat Hauptzollamt). Djuren transporterades med järnväg från Husum (Tyskland) till Rasa (Kroatien), innan de kördes ombord på ett fartyg.

12 Det framgår av beslutet om hänskjutande att djuren enligt transportplanen lastades i Husum den 12 oktober 2000 mellan klockan 11.30 och 18.00. Tåget avgick från Husum cirka klockan 20.10. Efter ett uppehåll i Jesenice (Slovenien) den 13 oktober 2000, där djuren vattnades och utfodrades mellan klockan 21.00 och 22.30, ankom järnvägstransporten till Rasa den 14 oktober 2000 cirka klockan 5.30.

13 Genom beslut av den 9 augusti 2005 avslog Hauptzollamt, efter att ha genomgått färdplanen, ansökan om exportbidrag med hänvisning till att järnvägstransporten hade tagit 33 timmar och 20 minuter och därmed hade överskridit den högsta tillåtna transporttid på 28 timmar som föreskrivs i punkt 48 i kapitel VII i bilagan till direktiv 91/628.

14 I sin begäran om omprövning gjorde Viamex bland annat gällande att eftersom järnvägstransporten uppfyllde kraven i de nationella bestämmelserna strider det mot tro och heder att inte betala ut exportbidraget.

15 Hauptzollamt fann i beslut av den 24 maj 2006 ingen anledning att ompröva sitt tidigare beslut, eftersom Europeiska kommissionen vid en kontroll av järnvägstransporterna hade konstaterat att den genomsnittliga transporttiden från Husum till Rasa uppgick till 36 timmar och 35 minuter, medan transporttiden enligt de tidtabeller för djurtransporter som Deutsche Bahn Cargo inlämnat till de veterinära myndigheterna var 34 timmar och 41 minuteter i det nationella målet. Det framgår således dels att den maximala transporttid som föreskrivs i direktiv 91/628 överskreds vid denna transport, dels att den vilotid på 24 timmar, som enligt direktivet ska beaktas när den maximala transporttiden har uppnåtts, inte heller iakttogs under transporten.

16 Viamex underströk på nytt i sin stämningsansökan av den 26 juni 2006 att enligt de nationella bestämmelser som införlivar direktiv 91/628 är bestämmelserna om vilotid och transporttid inte tillämpliga på järnvägstransporter.

17 Enligt Finanzgericht Hamburg beror utgången i målet på huruvida Viamex har åsidosatt de bestämmelser som anges i punkt 48.5 i kapitel II i bilagan till direktiv 91/628,

i vilken det föreskrivs att djuren efter den fastställda transporttiden ska lastas av, utfodras och vattnas och få en viloperiod på minst 24 timmar. Finanzgericht Hamburg önskar få klarhet i om det utifrån systematiken i denna bestämmelse är möjligt att dra slutsatsen att den endast är tillämplig på landsvägstransporter.

18 Den hänskjutande domstolen önskar dessutom få klarhet i om den, i det nationella målet, är skyldig att kontrollera om den behöriga nationella myndigheten har tillämpat bestämmelsen i artikel 5.3 i förordning nr 615/98 i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen. Finanzgericht anser att det framgår av domstolens praxis att vissa överträdelser, bland annat sådana som inte medför att djuren dör, inte automatiskt medför att rätten till exportbidrag bortfaller, med följd att denna myndighet ska fatta beslut om huruvida stödet ska betalas ut, minskas eller bortfalla med beaktande av denna princip.

19 Finanzgericht Hamburg beslutade därför att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Är punkt 48.5 i kapitel VII i bilagan till direktiv 91/628 … tillämplig på järnvägstransporter?

2) Är den nationella domstolen i sådana fall där åsidosättandet av direktiv 91/628 … inte har medfört att djuren har dött skyldig att allmänt pröva om den behöriga myndigheten i medlemsstaten har tillämpat artikel 5.3 i förordning [nr 615/98] i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

20 Med sin första fråga önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida punkt 48.5 i kapitel VII i bilagan till direktiv 91/628 är tillämplig på järnvägstransporter.

21 Viamex stöder sitt antagande att punkt 48.5 inte är tillämplig på järnvägstransporter på en systematisk tolkning av kapitel VII. Om en sådan tolkningsmetod används innebär det att punkt 48.2–5 avser lastbilstransport, punkt 48.6–7 järnvägs- respektive sjötransport samt punkt 48.8–9 övriga transportmedel.

22 Domstolen konstaterar att det i punkt 48.5 i kapitel VII i bilagan till direktiv 91/628 allmänt föreskrivs att djuren efter den fastställda transporttiden ska lastas av, utfodras och vattnas och få en vilotid på minst 24 timmar.

23 Det finns inte något i punkt 48.5 eller i andra bestämmelser i direktiv 91/628 som kan förstås så, att unionslagstiftaren har önskat begränsa tillämpningsområdet för punkt 48.5 till landsvägstransport.

24 Det framgår nämligen av ordalydelsen i de olika bestämmelserna i punkt 48 i kapitel VII i bilagan till direktiv 91/628 att de bestämmelser vilkas tillämpningsområde är begränsat till ett visst konkret transportmedel innehåller ett uttryckligt förtydligande i detta avseende. Det framgår således av ordalydelsen i punkt 48.4, 48.6 och 48.7 att dessa bestämmelser är tillämpliga på väg-, järnvägs- och sjötransporter. Eftersom det inte görs något sådant förtydligande i punkt 48.5 omfattar denna bestämmelse samtliga transportmedel.

25 Punkt 48.5 i kapitel VII i bilagan till direktivet gäller således även för järnvägstransport.

26 Denna tolkning stöds av det sätt på vilket bestämmelserna i direktiv 91/628 är uppbyggda. Det framgår nämligen av definitionerna av begreppen ”transport” och ”viloperiod” i artikel 2.2 i direktivet att tiden mellan det att djuren lastas på transportmedlet och den tidpunkt då de lastas av båda nödvändigtvis omfattas av antingen transport eller vila. Såtillvida som bestämmelserna om maximal transporttid i punkt 48.2 och 48.3 i kapitel VII i bilagan till direktiv 91/628 bland annat är tillämpliga på järnvägstransport är bestämmelserna om viloperiod efter transporttiden även tillämpliga på järnvägstransport.

27 Denna tolkning stöds även av syftet med direktiv 91/628, vilket enligt det nionde skälet är att säkerställa ett mer effektivt skydd av djur vid transport.

28 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den första frågan besvaras så att punkt 48.5 i kapitel VII i bilagan till direktiv 91/628 bland annat är tillämplig på järnvägstransporter.

Den andra frågan

29 Med sin andra fråga önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida – i de fall där åsidosättandet av direktiv 91/628 inte har medfört att djuren dött – medlemsstaternas behöriga myndigheter och domstolar vid sin prövning är skyldiga att tillämpa artikel 5.3 i förordning nr 615/98 i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen.

30 Det ska inledningsvis erinras om att domstolen i punkt 38 i dom av den 17 januari 2008 i de förenade målen C-37/06 och C-58/06, Viamex Agrar Handel och ZVK (REG 2008, s. I-69), mellan samma parter som i detta mål, fann att behöriga myndigheter i medlemsstaterna enbart kan fastställa exportbidragets belopp i de båda fall som anges i artikel 5.3 i förordning nr 615/98. I det första fallet, som avser dödsfall hos djur till följd av att bestämmelserna i direktiv 91/628 inte har efterlevts, har unionslagstiftaren inte beviljat den behöriga myndigheten något utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom det för detta fall uttryckligen föreskrivs att bidraget inte ska utbetalas. I det andra fallet däremot, där nämnda myndighet anser att direktiv 91/628 inte har efterlevts, men utan att detta har medfört dödsfall, har unionsslagstiftaren beviljat den behöriga myndigheten ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att avgöra huruvida ett åsidosättande av en bestämmelse i direktivet ska medföra att exportbidraget går förlorat, minskas eller utbetalas.

31 Med avseende på det andra fallet preciserade domstolen att det ankommer på den behöriga myndigheten att avgöra huruvida åsidosättandet av en bestämmelse i direktiv 91/628 har påverkat djurs välbefinnande (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Viamex Agrar Handel och ZVK, punkt 44, och dom av den 13 mars 2008 i mål C-96/06, Viamex Agrar Handel, REG 2008, s. I-1413, punkt 51).

32 Domstolen har uttalat att ett åsidosättande av direktiv 91/628, som kan medföra att ett exportbidrag minskas eller inte utbetalas, avser de bestämmelser i detta direktiv som påverkar djurs välbefinnande, det vill säga deras fysiska tillstånd och/eller hälsa, och inte de bestämmelser som i princip inte har någon sådan påverkan (domen i de ovannämnda förenade målen Viamex Agrar Handel och ZVK, punkt 42).

33 Domstolen har vidare funnit att det ankommer på den behöriga myndigheten att avgöra huruvida åsidosättandet av en bestämmelse i direktiv 91/628 kan korrigeras och huruvida detta åsidosättande ska medföra att exportbidraget går förlorat, minskas eller utbetalas. Det ankommer även på nämnda myndighet att avgöra om exportbidraget ska minskas proportionellt i förhållande till det antal djur som myndigheten anser kan ha lidit till följd av att direktiv 91/628 inte har efterlevts, eller om detta bidrag inte alls ska utbetalas i den mån åsidosättandet av en bestämmelse i nämnda direktiv har påverkat samtliga djurs välbefinnande (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Viamex Agrar Handel och ZVK, punkt 44, och domen i det ovannämnda målet Viamex Agrar Handel, punkt 51).

34 Viamex anser att det framgår av denna rättspraxis att en tillämpning av proportionalitetsprincipen medför att medlemsstaternas behöriga myndigheter och domstolar ska genomföra ett system med stegvisa sanktioner som innebär att utbetalning av exportbidrag görs beroende av att djurens välbefinnande i praktiken inte har åsidosatts vid transporten.

35 Detta argument kan inte godtas.

36 Domstolen uttalade nämligen i punkt 47 i domen i målet Viamex Agrar Handel att det framgår klart av ordalydelsen i artikel 5.3 i förordning nr 615/98 att unionslagstiftaren kräver att bestämmelserna i direktiv 91/628 iakttas för att exportbidrag ska utbetalas, oberoende av om det fastställs att djuren lidit någon konkret skada under transporten.

37 Djurens välbefinnande kan äventyras och inte längre garanteras så snart som bestämmelserna om djurs hälsa i direktiv 91/628 inte längre efterlevs. Dessutom är det i praktiken inte alltid möjligt för den behöriga myndigheten att konstatera att djuren i det konkreta fallet utsatts för lidande eller kommit till skada på grund av att bestämmelserna i direktiv 91/628 inte har efterlevts (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Viamex Agrar Handel, punkterna 48 och 49).

38 Det följer av den rättspraxis som angetts i punkterna 32, 33, 36 och 37 i denna dom att den behöriga myndigheten först ska utreda om den bestämmelse i direktiv 91/628 som har åsidosatts avser djurens välbefinnande. Om så är fallet ska det fastställas om åsidosättandet avsåg samtliga transporterade djur eller ett begränsat antal av de djur som avses med ansökan om exportbidrag. Därefter ska den behöriga myndigheten kontrollera om det är möjligt att korrigera det konstaterade åsidosättandet. Det är mot bakgrund av dessa omständigheter som nämnda myndighet ska avgöra om åsidosättandet av en bestämmelse i direktiv 91/628 ska medföra att exportbidraget går förlorat, minskas eller utbetalas.

39 För den händelse att nämnda myndighet kommer fram till att åsidosättandet av bestämmelserna i direktiv 91/628 avsåg välbefinnandet för samtliga transporterade djur ska den avslå ansökan om exportbidrag utan att det särskilt behöver visas att djuren led någon konkret skada under transporten.

40 Om åsidosättandet av bestämmelserna i direktiv 91/628 däremot endast berör några djur ankommer det på den behöriga myndigheten att avgöra om exportbidraget ska minskas proportionellt i förhållande till det antal djur som myndigheten anser kan ha lidit till följd av att direktiv 91/628 inte har efterlevts. Under alla omständigheter ska det inte betalas ut något exportbidrag för de djur med avseende på vilka bestämmelserna i direktiv 91/628 inte har efterlevts.

41 Den andra frågan ska därför besvaras så, att i det fall åsidosättandet av direktiv 91/628 inte har medfört att de transporterade djuren har dött är medlemsstaternas behöriga myndigheter och domstolar vid sin prövning skyldiga att tillämpa artikel 5.3 i förordning nr 615/98 med iakttagande av proportionalitetsprincipen och avslå ansökningar om utbetalning av exportbidrag för djur med avseende på vilka direktivets bestämmelser om djurens välbefinnande inte har efterlevts.

Rättegångskostnader

42 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

1) Punkt 48.5 i kapitel VII i bilagan till 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, ska bland annat tillämpas på järnvägstransporter.

2) För det fall åsidosättandet av direktiv 91/628, i dess lydelse enligt direktiv 95/29, inte har medfört att de transporterade djuren har dött är medlemsstaternas behöriga myndigheter och domstolar skyldiga att vid sin prövning tillämpa artikel 5.3 i kommissionens förordning (EG) nr 614/98 av den

18 mars 1998 med särskilda tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag när det gäller levande nötkreaturs välbefinnande vid transport med iakttagande av proportionalitetsprincipen och avslå ansökningar om utbetalning av exportbidrag för djur med avseende på vilka direktivets bestämmelser om djurens välbefinnande inte har efterlevts.

Underskrifter