

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

PAOLO MENGOZZI

esitatud 13. septembril 2007¹

1. Käesolevate eelotsusetaotlustega soovib need esitanud kohus sisuliselt teada, kas a) olenemata konkreetsest tagajärjest, mis sellega kaasneb, võib pidada kehtivaks määruses nr 615/98² loomade eksporditoetuse maksmise osas sätestatud viidet direktiivile 91/628/EMÜ³, mis sätestab kriteeriumid, millest liikmesriigid peavad tagama kinnipidamise kõnealuste loomade kaitse eesmärgil, ning b) kas sellist viidet võib pidada kehtivaks sellega kaasnevat konkreetset tagajärge arvestades. Siseriiklik kohus soovib lisaks teada, kas proportsionaalsuse põhimõttega on kooskõlas asjaomase määruse artikli 5 lõige 3, mis sätestab, et eksporditoetust ei maksta nende loomade eest, kelle osas pädev asutus leiab tema käsutuses olevate asjaomase määruse artikli 1 kohaldamist puudutavate asjaolude alusel, et direktiivi 91/628 ei ole järgitud.

I. Õiguslik raamistik

2. Nõukogu 27. juuni 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 805/68 veise- ja vasikalihaturu ühise korralduse kohta,⁴ muudetud määrusega nr 2634/97,⁵ artikli 13 lõike 9 teine taane seab elusloomade eksporditoetuste maksmise sõltuvusse ühenduse sätete järgimisest, mis puudutavad loomade heaolu ja iseäranis loomade kaitset vedamise ajal.

3. Määruse nr 805/68 üksikasjalikke rakenduseeskirju on täpsustatud komisjoni määruses nr 615/98.

1 – Algkeel: itaalia.

2 – Komisjoni 18. märtsi 1998. aasta määrus (EÜ) nr 615/98, millega kehtestatakse eksporditoetuste süsteemi üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses elusveiste heaoluga vedamise ajal (EÜT L 82, lk 19).

3 – Nõukogu 19. novembri 1991. aasta direktiiv 91/628/EMÜ, mis käsitleb loomade kaitset vedamise ajal ja millega muudetakse direktiive 90/425/EMÜ ja 91/496/EMÜ (EÜT L 340, lk 17; ELT eriväljaanne 03/12, lk 133), muudetud nõukogu 29. juuni 1995. aasta direktiiviga 95/29/EÜ (EÜT L 148, lk 52; ELT eriväljaanne 03/17, lk 466).

4 – Nõukogu 27. juuni 1968. aasta määrus (EMÜ) nr 805/68 veise- ja vasikalihaturu ühise korralduse kohta (EÜT L 148, lk 24).

5 – Nõukogu 18. detsembri 1997. aasta määrus (EMÜ) nr 2634/97, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 805/68 veise- ja vasikalihaturu ühise korralduse kohta (EÜT L 356, lk 13).

4. Nimetatud määruse artiklis 1 täpsustatakse, et elusveiste eksporditoetuste maksmine on seatud sõltuvusse eelkõige nõukogu direktiivi 91/628 sätete järgimisest vedamisel kuni loomade esmakordse mahalaadimiseni lõppsihtkohaks olevas kolmandas riigis.

asjaolude alusel, et direktiivist, mis käsitleb loomade kaitset vedamise ajal, ei ole kinni peetud”.

5. Määruse nr 615/98 artikli 2 alusel kontrol- litakse loomi nende väljaviimisel ühenduse territooriumilt. Ametlik veterinaararst kontrollib ja väljastab tunnistuse, et: a) loomade seisund võimaldab vastavalt direktiivi 91/628 nõuetele nende vedu, b) transpordivahend, millega elusloomad ühenduse territooriumilt välja viiakse, vastab nimetatud direktiivis sätestatud nõuetele ning c) on võetud sobivad meetmed tagamaks asjaomasele direktiivile vastav hoolitsemine loomade eest nende vedamise ajal.

7. Direktiiv 91/628 sätestab kriteeriumid, millest liikmesriigid peavad kinni pidama, et tagada loomade kaitse vedamise ajal. Asjaomase direktiivi lisa VII peatükk sätestab jootmise ja söötmise ajavahemikud, veo kestuse ja puhkeajad, mida tuleb järgida elusloomade vedamisel. Nimetatud peatüki jao 48 punkti 4 alapunkt d ja punkt 5 sätestavad reegli (nn 29 tunni reegli), mille kohaselt tuleb loomadele pärast 14-tunnist vedu anda vähemalt ühetunnine puhkeaeg, mis on piisav selleks, et neile anda eelkõige vedelikku ja vajaduse korral neid ka sööta. Pärast sellist puhkeaga võib loomi vedada veel 14 tundi, seejärel tuleb nad uuesti maha laadida, neid sööta ja joota ning lasta neil puhata vähemalt 24 tundi.

6. Määruse nr 615/98 artikli 5 lõige 3 sätestab:

„Eksporditoetust ei maksta veo kestel surnud loomade eest ega loomade eest, kelle osas pädev asutus leiab artiklis 2 nõutud dokumentide, artiklis 4 ette nähtud kontrollaruannete ja/või mis tahes muude artiklis 1 sätestatud nõuetest kinnipidamist puudutavate

8. Lõpuks sätestab direktiivi lisa VII peatüki jao 48 punkt 8, et loomade huvides võib sama jao punktides 3 ja 4 ning punkti 7 alapunktis b osutatud veo kestust pikendada kahe tunni võrra, võttes eelkõige arvesse sihtkoha lähedust.

II. Asjaolud, eelotsuse küsimused ja menetluse käik

9. Eelotsusetaotluse esitanud kohus esitas Euroopa Kohtule küsimused kahe eri kohtuasja raames, mis puudutavad elusveiste eksporditoetuste maksmise korda. Mõlemal juhul keelduti eksporditoetuse maksmisest hagi esitanud äriühingutele põhjusel, et need ei järginud loomade kaitset vedamise ajal puudutavaid ühenduse õigusnorme.

10. Eelotsusetaotluste aluseks olevas esimeses kohtuasjas teavitas äriühing Viamex Agrar Handels (edaspidi „Viamex”) Kieli Hauptzollamti 35 elusveise ekspordist Liibanoni.

11. Kieli ametiasutustele esitatud algse teekonnaplaani kohaselt pidi kõnealune vedu algama Neumünsterist ja lõppema Rasas, kestes kokku 28 tundi. Eelotsusetaotlusest nähtub aga, et kõnealune veos lahkus lähtekohast kell 13.30 ja saabus Proseccosse alles järgmisel päeval kell 16.00 esimese 9,5 tundi

kestnud teekonna osa järel, millele järgnes kahetunnine paus loomade eest hoolitsemiseks, ja et teekonna teine osa kestis 15 tundi, kusjuures vedu viibis ettenähtust kauem kahe liiklusõnnetuse tuvastamiseks ja veokontrolliks tehtud peatuse tõttu. Nagu selgub eelotsusetaotlusest, asuti pädeva veterinaararsti korralduse kohaselt uuesti tee Proseccost piiripunkti pärast 20-tunnist puhkeaega, mille kestel toimus loomade mahalaadimine, toitmine ja jootmine, ning Rasasse jõuti pärast umbes 4,5 tunnist sõitu.

12. Hauptzollamt Hamburg-Jonas (edaspidi „Hauptzollamt”) lükkas 1. veebruari 2001. aasta otsusega määruse 615/98 artikli 5 lõike 3 alusel tagasi Viamexi eksporditoetuse taotluse, kuna leidis, et viimane oli kõnealuse veol rikkunud ühenduse loomakaitsealaseid õigusnorme. Eelkõige selgub Hauptzollamti hinnangul Viamexi teekonnaplaanist, et viimane ei pidanud kinni direktiivi 91/628 lisa VII peatüki jao 48 punkti 4 alapunktis d sätestatud veo maksimaalsest kestusest, kuna teekonna teine osa oli pikem kui 14 tundi. Hauptzollamt märkis lisaks, et 29 veotunni ületamisel ei peetud kinni eelnimetatud peatüki punkti 48 alapunktis 5 ette nähtud vähemalt 24-tunnisest puhkeajast, kuna Proseccos tehtud peatus kestis ainult 20 tundi.

13. Hauptzollamt jättis rahuldamata Viamexi esitatud vaide eksporditoetusest keeldumise otsuse peale, hinnates asjas mitte tähtsust omavaks Viamexi poolt 24-tunnise puhkeaja nõude rikkumise õigustuseks esitatud väited, mille kohaselt oleks tulnud tugineda üksnes Itaalia piiripunkti veterinaararsti seisukohale – nimetatud veterinaararst oli andnud veoki juhile korralduse jätkata vedu juba 20-tunnise puhkeaja järel, olles teinud kindlaks, et loomade seisund võimaldas vedamist. Hauptzollamt leidis esiteks, et Viamexi esitatud dokumentidest ei selgunud, et piiripunkti veterinaararst oleks andnud korralduse teekonda jätkata, ning et igal juhul lasus vedajal kohustus olla kursis direktiivis sätestatud puhkeaegadega ning neid korrektselt kohaldada.

14. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lahendas oma eelotsusetaotluses haldusmenetluses esile kerkinud seisukohtade lahknemise, nentides et asjaomase veoki juhi ülekuulamisel selgus, et teekonda jätkati pädeva veterinaararsti korraldusel, ning et juht ei oleks kuidagi saanud sellist otsust mõjutada. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul said eelnimetatud tähelepanekud kinnitust teiste menetluste lahendustest, mis puudutasid samalaadseid, asjaomases direktiivis sätestatud puhkeaegade kohaldamist käsitlevaid küsimusi.

15. Kõnealuste eelotsusetaotluste aluseks olevas teises kohtuasjas teavitas ZVK Bambergi Hauptzollamt – Zollamt Coburgi soovist ekspordida 32 elusveist Egiptusesse ja taotles selleks ettemaksena makstavat eksporditoetust, mis talle ka määrati.

16. Kontrollinud veo järel ZVK esitatud teekonnaplaani, tegi pädev Hauptzollamt parandusotsuse, milles nõudis ZVK-le ettemaksena makstud eksporditoetuse tagastamist koos intressidega määruse nr 615/98 artikli 5 lõike 3 alusel, kuna viimane ei olnud sjaomase veo ajal pidanud kinni loomade heaolu käsitlevatest ühenduse õigusnormidest.

17. Kuigi eelotsusetaotluses ei ole kõnealuse veo asjaolusid kuigi täpselt selgitatud, nähtub viimasest siiski, et a) pädeva Hauptzollamti hinnangul ei pidanud ZVK kõnealuse veo ajal kinni direktiivi 91/628 lisa VII peatüki jao 48 punkti 4 alapunktis d sätestatud veo kestusest ning b) asjaomase veo kestus hõlmas peaaegu 7-tunnist peatust ühenduse tolliterritooriumilt väljumise kohas veterinaarkontrolli läbiviimiseks.

18. Viamex esitas eksporditoetusest keeldumise otsuse peale esitatud vaide rahuldamata jätmise otsuse ja ZVK esitas eksporditoetuse ettemaksu tagastamist nõudva parandusotsuse peale esitatud vaide rahuldamata jätmise otsuse tühistamiseks kaebused Hamburgi Finanzgerichtile, mis – kaheldes määruse nr 615/98 artikli 1 kehtivuses ning sama määruse artikli 5 lõike 3 vastavuses proportsionaalsuse põhimõttele – otsustas menetluse peatada ning esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

mis käsitleb loomade kaitset vedamise ajal, ei ole kinni peetud – on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega?”

19. Viamex, ZVK, Hauptzollamt, Rootsi valitsus ja komisjon esitasid kirjalikud märkused Euroopa Kohtu põhikirja artikli 23 alusel. Kohtuistungil olid esindatud Viamex, ZVK, Saksamaa valitsus ja komisjon.

„1. Kas määruse nr 615/98 artikkel 1 on kehtiv osas, milles see seab loomade kaitset veo ajal käsitlevast direktiivist 91/628/EMÜ kinnipidamise eksporditoetuse maksmise eelduseks?

A. Poolte argumendid

2. Juhul kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas määruse nr 615/98 artikli 5 lõige 3 – mille kohaselt eksporditoetust ei maksta nende loomade eest, kelle osas pädev asutus leiab mis tahes muude määruse nr 615/98 artiklis 1 sätestatud nõuetest kinnipidamist puudutavate asjaolude alusel, et direktiivist,

20. ZVK väidab, et määruse nr 615/98 artiklis 1 sisalduv viide ei ole kehtiv osas, milles see seab eksporditoetuse maksmise sõltuvusse hoopis teist valdkonda – loomade kaitset – puudutavate õigusnormide järgimisest. Loomade heaolu tuleks tagada asjakohasemate vahenditega, näiteks erisanktsioonide süsteemiga. Lisaks on selline viide vastuolus õiguskindluse põhimõttega, kuna viidatud on üldisel viisil ja eristusteta kogu direktiivile, sealhulgas sätetele, mis mõjutavad loomade heaolu üksnes kaudselt. ZVK märgib teise võimalusena, et sätestades eksporditoetuse saamise õiguse kaotamise direktiivi mis tahes

rikkumise eest sõltumata selle konkreetsest mõjust loomade heaolule, on asjaomase määruse artikli 5 lõige 3 ilmselgelt ebaproportsionaalne seadusandja järgitud eesmärgi arvestades, milleks on just nimelt loomade heaolu tõhusa kaitse tagamine, mitte sellise käitumise karistamine, mis ei ohusta mainitud eesmärki. Asjaomase sätte ilmsel ebaproportsionaalsust kinnitab ka asjaolu, et see ei sätesta erandit tagasimaksmise kohustusest vääramatu jõu esinemisel – toetuse saamise õiguse säilimine sellisel juhtumil vältiks „ilmselgelt ebaõiglasi” olukordi.

21. Komisjon, Hauptzollamt ja Rootsi valitsus väidavad omalt poolt, et asjaomase määruse artikkel 1 on kehtiv, ning et sama määruse artikli 5 lõige 3 on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

22. Mis puudutab kehtivust, siis märgivad mainitud menetlusosalised, et esiteks sidus nõukogu algmääruse nr 805/68 raames omavahel kaks täiesti erinevat valdkonda – eksporditoetuste süsteemi ja loomade kaitset käsitlevad õigusnormid – ning et komisjon piirdus kõnealuse määruse üksikasjaliste rakenduseeskirjade täpsustamisega määruses nr 615/98. Igal juhul vastab loomade kaitse üldisele huvile, mida ühendus võtab

igakülgsest arvesse ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas ning mille peamiseks instrumendiks on eksporditoetuste süsteem.

23. Asjaomase määruse artikli 5 lõige 3, mille alusel keeldutakse eksporditoetuse maksimisest direktiivi 91/628 mis tahes rikkumise korral selle raskusest hoolimata, vastab lisaks ka proportsionaalsuse põhimõttele, sest loomade kaitse eesmärgi pole võimalik saavutada eksporditajaid vähem kahjustavate meetmete abil. Komisjon rõhutab selles osas, et kõnealuses direktiivis kinnitatud eeskirjad kujutavad endast loomade kaitse miinimumnõudeid, mille rikkumine – ka vähesel määral – ohustaks loomade heaolu; seetõttu soovis ühenduse seadusandja kõnealusest direktiivist kinnipidamise kohustust sätestades kehtestada eksporditoetuste saamise eelduseks objektiivse tingimuse, vältimaks seda, et ühendus rahastaks ühenduse tasandi üldise huvi nõudega vastuolus olevat eksporti.

24. Viamex esitas oma kirjalikes märkustes käesolevale kohtuasjale kohaldatava direktiivi 91/628 asjaomaste sätete tõlgenduse, väites iseäranis, et käesolevas asjas on kohaldatav veo pikendamine erandkorras kahe tunni võrra, arvestades sihtkoha lähedust, millena võib käsitleda ühenduse

tolliterritooriumilt väljumise kohta. Lisaks tuleks lubada ettenähtud veo- ja puhkeaja kestuse ületamist selliste vääramatute jõe esinemise juhtudel nagu käesoleval juhul, mil vedu viibis ettenähtust kauem liiklusõnnetuse tõttu ja mil 24-tunnise puhkeaja nõudest ei peetud kinni piiripunkti veterinaararsti korralduse täitmise tõttu.

III. Õiguslik analüüs

25. Uuritava eelotsuseküsimusega palub selle esitanud kohus Euroopa Kohtul sisuliselt täpsustada, kas määruse nr 615/98 artikkel 1 on kehtiv osas, milles see seab eksporditoetuse maksmise eelduseks direktiivist 91/628/EMÜ kinnipidamise.

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohus väljendab eelkõige kahtlusi mainitud artikli kehtivuse osas, tuginedes järgnevalt vaatluse alla võetud kaalutlustele.

27. Esiteks seab Finanzgericht Hamburg küsimuse alla selle, kas määruse 615/98 artiklis 1 sätestatud viide loomade kaitset

puudutavale direktiivile on õiguspärane, arvestades eelmainitud õigusnormide eesmärkide erinevust. Finanzgericht Hamburg on seisukohal, et kui eksporditoetuste maksamine seatakse sõltuvusse direktiivist 91/628 kinnipidamise tõendamisest, siis kehtestatakse eksporditoetuste maksmisele eeldus, millel puudub mis tahes otsene või kaudne seos sellise rahastamissüsteemi eesmärkidega; lisaks karistatakse nii ühenduse majandushuve mittekahtlustavat käitumist. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib lisaks, kas kõnealust viidet võib pidada kehtivaks juhul, kui see näeb eksporditajale ette konkreetse sanktsiooni eksporditoetuse saamise õiguse kaotamise näol (või kohustuse näol eksporditoetuse ettemaksena saadud osa tagastada) direktiivi mis tahes sättes ette nähtud veotingimuste mittetäitmise eest, sõltumata sellest kas kõnealuste tingimuste täitmata jätmine sõltus vedajast ja rikkumise raskusest.

28. Seoses esimese küsimusega tuleb meenutada, et komisjon võttis kõnealuse määruse nr 615/98, millega kehtestatakse veise- ja vasikaliha valdkonnas eksporditoetuste süsteemi üksikasjalikud rakenduseeskirjad, vastu rakendamaks nõukogu määrust nr 805/68 veise- ja vasikalihaturu ühise korralduse kohta, uuendatud nõukogu 18. detsembri 1997. aasta määrusega nr 2634/97.

29. Täpsemalt kujutab määruse nr 615/98 artikkel 1 endast algmääruse nr 805/68 artikli 13 lõikes 9 sõnaselgelt sätestatud rakendusmeetet. Kõnealuse artikli lõige 9, muudetud eespool viidatud nõukogu määrusega nr 2634/97, seab eksporditoetuste maksmise veise- ja vasikaliha valdkonnas sõltuvusse loomade heaolu käsitlevate ühenduse õigusnormide järgimisest ning iseäranis nende õigusnormide järgimisest, mis käsitlevad loomade kaitset vedamise ajal, kusjuures määruse nr 2634/97 esimene põhjendus toob nende hulgas eraldi välja direktiivi 91/628.

30. Eeltoodust tuleneb, et eelotsusetaotluse esitanud kohtus kahtlused äratanud valiku – seada eksporditoetuste süsteemis esiplaanile loomade heaolu puudutavad ühenduse õigusnormid, sanktsioneerides selliste normide mittetäitmist toetuse saamise õiguse kaotamisega – tegi nõukogu veise- ja vasikalihaturu ühist korraldust käsitleva algmääruse raames, ning komisjon piirdus määruses nr 615/98 üksnes eelnimetatud algmääruse üksikasjalike rakenduseeskirjade täpsustamisega.

31. Vaatamata sellele, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu märkused ei puuduta algmääruse artikli 13 lõiget 9, vaid üksnes selle üksikasjalikke rakenduseeskirju sätestava määruse nr 615/98 artiklit 1, tuleb meenutada algmäärusega loodud seost kahe

eri korra – eksporditoetuste ja loomade heaolu – vahel. Nõukogu sätestas eelnimetatud seose õiguspäraselt ulatusliku kaalutusõiguse piires, mis kuulub talle ühise põllumajanduspoliitika elluviimisel. Seades eksporditoetuste süsteemis esiplaanile loomade heaolu puudutavad õigusnormid, lähtus nõukogu üldise huvi nõudest, millega institutsioonid on vastavalt Euroopa Kohtu sedastustele kohustatud igakülgsest arvestama põllumajanduspoliitika eesmärkide taotlemisel ja eelkõige ühise turukorralduse raames.⁶

32. Lisaks sellele, et loomade heaolu puudutavad ühenduse õigusnormid väljendavad üldist vastuseisu loomadele tarbetute kannatuste põhjustamise vastu ning aitavad otseselt ja kaudselt tagada toiduainete kvaliteeti, kehtestatakse nendega liikmesriikidele kaitse ühised miinimumnõuded, et vältida ettevõtjate ebavõrdset kohtlemist ja kaupade vaba liikumise häireid.

6 – Vt nt 23. veebruari 1988. aasta otsus kohtuasjas 68/86: Ühendkuningriik vs. nõukogu (EKL 1988, lk 855, punkt 12). Loomade heaolu puudutavate nõuete tähtsust ühenduse põllumajanduspoliitika kujundamisel ja rakendamisel tunnistab sõnaselgelt Amsterdami lepingule lisatud protokoll loomade kaitse ja heaolu kohta (EÜT C 340, lk 110).

33. Juhul kui nõukogu poolt määruses nr 805/68, muudetud määrusega nr 2634/97, õiguspäraselt tehtud valikut seostada eksporditoetuse kord ühenduse õigusnormidega loomakaitse vallas tuleb pidada *per se* õiguspäraseks, siis tuleb pidada *per se* õiguspäraseks ka viidet samadele õigusnormidele, mille komisjon sätestas talle nõukogu poolt delegeeritud pädevust teostades määrusega nr 615/98 eksporditoetuste korda reguleerides.

34. Lisaks ei ole nn ristviite (*cross reference*) kasutamine, mida ühenduse seadusandja on teinud ka muudes valdkondades,⁷ vastuolus ühegi konkreetse sättega ega ühenduse õiguse ühegi üldpõhimõttega.

35. Leian seega eeltoodud kaalutlustest lähtudes, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused komisjoni määruse nr 615/98 artikli 1 kehtivuse osas on alusetud.

7 – Rootsi valitsus viitab sellega seoses nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrusele (EÜ) nr 1782/2003, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetusavad põllumajandustootjate jaoks ning muudetakse määruseid (EMÜ) nr 2019/93, (EÜ) nr 1452/2001, (EÜ) nr 1453/2001, (EÜ) nr 1454/2001, (EÜ) nr 1868/94, (EÜ) nr 1251/1999, (EÜ) nr 1254/1999, (EÜ) nr 1673/2000, (EMÜ) nr 2358/71 ja (EÜ) nr 2529/2001 (ELT L 270, lk 1; ELT eriväljaanne 3/40, lk 269).

36. Mis puudutab teist küsimust, st kõnealuse viite konkreetset tagajärge, siis toob Finanzgericht Hamburg eelotsusetaotlust põhjendades ennekõike välja asjaolu, et kõnealune viide integreerib määrusesse ning seega kõnealusesse loomade eksporditoetuse saamise õiguse regulatsiooni hulga „iseäranis ebaselgeid” õigusnorme, ning rõhutab, et lõpptulemusena ei ole kõnealuste õigusnormide täpne tähendus mõistetav ei eksporditijale ega toetuste vallas pädevale asutusele. Finanzgericht Hamburg lisab, et „põhimõtteliselt ei või siseriiklikud ametiasutused ega kohtud sellise rikkumise korral, mis on kerge ja ei puuduta loomade kaitset vedamise ajal käsitlevat direktiivi, proportsionaalsuse põhimõttest lähtudes keelduda toetuse andmisest või anda seda toetust ainult osaliselt”.⁸

37. Eeltoodud märkustega viitab Finanzgericht Hamburg sellele, et tema arvates on määruse nr 615/98 artiklis 1 sätestatud, direktiivile 91/628 osundava viite kehtivuse küsimus ning määruse artikli 5 lõikes 3 sätestatud, direktiivis ette nähtud vedamise tingimuste rikkumise tagajärje proportsionaalsuse küsimus otseselt seotud; seotud on need küsimused seetõttu, et nimetatud kohus palub nendega Euroopa Kohtul täpsustada, kas ühenduse õiguse alusel kaotab selline viide kehtivuse vaatamata sellele, et ta on *per se* õiguspärane, kuna viitab direktiivile, mis

8 – Vt eelotsusetaotlus.

sisaldab iseäranis ebaselgeid sätteid ega näi seetõttu kehtestavat adressaatidele proportsionaalset meetet.

38. Euroopa Kohtule esitatud küsimuse täpsustus on põhikohtuasjas tõusetunud probleemide lahendamise seisukohast oluline, kuna määruses nr 615/98 sätestatud eksporditoetuste süsteemi spetsiifilise ja konkreetse korra eesmärk erineb suurel määral direktiivis 91/628 seoses loomade tervise kaitsega vedamise ajal sätestatud spetsiifilisest ja konkreetsest eesmärgist: direktiiv asetab liikmesriikidele kohustuse tagada, et vedamise ajal peetaks kinni teatud tingimustest, sätestades artiklis 18, et liikmesriigid „võtavad kõik vajalikud erimeetmed” füüsiliste või juriidiliste isikute karistamiseks kõnealuse direktiivi rikkumise korral, eeldades, et liikmesriikidele direktiivi rakendamiseks ette nähtud tähtaja jooksul neid meetmeid „täpsustatakse”; määrus nr 615/98 „sanktsioneerib” seevastu direktiivis sätestatud vedu puudutavate reeglite rikkumist, nägemata ette eri tüüpi rikkumiste raskustele kohandatud erimeetmete astmelist süsteemi, vaid üheainsa range meetme – eksporditoetuse saamise õiguse kaotamise –, mida kohaldatakse direktiivi mis tahes sätte rikkumise puhul.

39. Direktiivis sätestatud kord ei mõjuta iseenesest otseselt ettevõtjaid, kelle nimel vedu teostatakse, kuid liikmesriikide rakendussätted mõjutavad neid otseselt.

40. Kõnealusel korral on aga otsene mõju üksikutele eksportijatele, kui see laieneb selle algsest – vedu puudutavate õigusnormide – kontekstist kontekstile, mille suhtes seda kohaldatakse määruses nr 615/98 sätestatud viite alusel. Sellest tuleneb, et mainitud korda nagu ka selle alusel tehtud otsuseid – arvestades kõnealuse viitega asjaomasele korrale omistatud funktsiooni – ei saa pidada õiguspäraseks, kui a) neil ei ole sellest tulenevat selget ja üheselt mõistetavat alust ja b) nende mõju on ebaproportsionaalne.

41. Euroopa Kohus on eelkõige täpsustanud, et vastavalt õiguskindluse aluspõhimõttele, mille kohaselt peavad ühenduse õigusnormid olema selged ning nende kohaldamine huvitatud isikute jaoks ettenähtav, võib sanktsiooni – s.h mittekarakteristliku iseloomuga sanktsiooni – määrata üksnes juhul, kui selleks on olemas selge ja üheselt mõistetav õiguslik alus.⁹ Lisaks nõuab proportsionaalsuse põhimõte, et ühenduse institutsiooni

9 – Vt nt 18. novembri 1987. aasta otsus kohtuasjas 137/85: Maizena (EKL 1987, lk 4587, punkt 15) ja 12. detsembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-172/89: Vandermoortele vs. komisjon (EKL 1990, lk I-4677, punkt 9).

rakendatavad meetmed oleksid seatud eesmärgi saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale kui selle eesmärgi saavutamiseks vajalik¹⁰ ning et ettevõtjatele asetatud võimalikud koormised viidaks seetõttu vastavusse ühenduse tegevuseesmärkidega.

või muud ettenägematud olukorrad takistavad” direktiivi kohaldamist, ning on sama sätte teise lause kohaselt kohustatud kehtestama erikorra sadamates ja piiripunktides loomade vedamise kiirendamiseks tingimustel, mis vastavad käesoleva direktiivi nõuetele.

42. Finanzgericht Hamburgi poolt Euroopa Kohtule esitatud taotlus kõnealust küsimust täpsustada eeldab selgelt määruses direktiivile tehtud viite kooskõla uurimist kahe eelnimetatud nõudega, kusjuures kõnealuse kontrolli käigus tuleb vältimatult leida asjakohane tasakaal asjaomase viitega taotletavate ühenduse poliitika eesmärkide saavutamise tagamise ning selle adressaatideks olevate õigussubjektide õiguskaitse vahel.

44. Arvestades veiste tervise kaitse tagamise jagatud vastutust vedamise ajal, ei saa omistada tähtsust eespool punktis 13 käsitletud asjaolule, mis ilmneb selgelt Finanzgericht Hamburgi neljanda koja 10. jaanuari 2006. aasta määrusest.

43. Eeltooduga seoses tuleb pöörata tähelepanu asjaolule, et direktiivi kohaselt ei lange vastutus loomade tervise kaitse eest vedamise ajal üksnes eksportijale või viimase esindajale, vaid ka liikmesriikidele, kes kõnealuse direktiivi artikli 7 lõike 1 esimese lause kohaselt „[t]agavad vajalike meetmete võtmise, et vältida või vähendada vedamise ajal tekkivaid viivitusi või loomade kannatusi, kui streigid

45. Nagu olen juba märkinud, formuleerib Finanzgericht kõnealuses määruses Euroopa Kohtule esitatud küsimuse lähtuvalt tõdemusest, millele Euroopa Kohus peab talle EÜ artikliga 234 antud pädevuse raames vältimatult tuginema; nimelt tõdes asjaomane kohus, et teekonna esimesele osale, millele direktiivi kohaselt oleks pidanud järgnema 24-tunnine puhkeaeg, järgnes 20-tunnine puhkeaeg, misjärel jätkati kõnealuste loomade vedu „pädeva veterinaararsti korraldusel” vastavalt tavale, mille kohaselt „teenistuses olev veterinaararst otsustab loomade mahalaadimise ja veo jätkamise

10 – Vt eespool viidatud kohtuotsus Maizena, punkt 15, ja 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-210/00: Käserei Champignon Hofmeister (EKL 2002, lk I-6453, punkt 59).

ning veokijuht ei saa kuidagi mõjutada seda, mitme tunnise puhkeaja järel lahkub veok peatuspaigast”; seejuures peab loomulikult olema tuvastatud, et veo jätkamine ei ole kahjulik loomade kaitse seisukohast.

46. Eelnimetatud asjaolu:

a) kinnitab konkreetselt juba eespool toodud tõdemust, et direktiiv paneb loomade kaitse eesmärgil kohustused ja vastutuse mitte ainult eksportijatele vaid ka liikmesriikidele ning

b) tõendavad ilmselgelt, et nii nõukogu kui ka komisjoni määrus – asetades kogu vastutuse loomade tervise eest eksportijale ning sätestades eksportijale automaatse ja küllalt jäiga sanktsiooni teekonnaplaanist kõrvale kaldumise eest, mille järgimine võib sõltuda ka liikmesriikide ametiasutustest, kusjuures seda kohaldatakse ka juhul, kui siseriiklikud ametiasutused, kellele ühendus on asetanud järelevalve kohustuse selles valdkonnas, tunnistavad, et loomad on heas seisus ning et nad võivad või peavad vedu jätkama – on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega, mille

kohaselt vastavalt Euroopa Kohtu korduvatele sedastustele käesoleva ettepaneku punktis 41 viidatud kohtupraktikas ei tohi institutsioonid kasutada oma pädevusi, et minna kaugemale, kui on vajalik nende eesmärkide saavutamiseks, milleks vastavad pädevused on antud. Andes kõnealusel määrusel ning jättes samas tähelepanuta asjaolu, et ühenduse õigus asetab vastutuse loomade tervise kaitse eest ka liikmesriikidele, on nõukogu ja komisjon läinud kaugemale sellest, mida eksportijatelt oli vajalik ja mõistlik nõuda.

47. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb Finanzgericht Hamburgi esitatud küsimustele vastata jaatavalt. See peab paika nii kohtuasja C-37/06 kui ka kohtuasja C-58/06 kohta.

48. Järeldus, millele jõudsin eelmises punktis, ei ole vastuolus kohtupraktikaga, milles Euroopa Kohus on pidanud proportsionaalsuse põhimõttega vastavuses olevaks ja seega kehtivaks õigusnorme, mis põhinevad peamiselt komisjoni määrusel nr 3665/87, milles sätestatakse põllumajandussaaduste ja -toodete eksporditoetuste süsteemi ühised üksikasjalikud rakenduseeskirjad. Mainitud õigusnormid, sätestades EÜ rahvusvahelisel veise- ja vasikalihaturul osalemise soodustamiseks ja kaitseks õiguse toetustele ja – käesoleval juhul pangagarantiiga – tagatud

ettemaksetele, mille määr vastab nimetatud liha kolmandatesse riikidesse eksportivatele ettevõtjatele makstavale toetusele, näevad ka juhuks, kui algselt plaanitud eksport ei ole vääramatu jõu tõttu toimunud, ette et:

- a) eksportijal puudub õigus eksporditoetusele ning ta on seega kohustatud tagastama saadud ettemakse ja asjaomane tagatis pööratakse täitmisele, kui loomi, kelle osas ekspordimenetlus avati, ei saadeta selle riigi turule, mille osas avati ekspordimenetlus;

- b) juhul kui eksportijal siiski õnnestus eksportida loomad mõnda muusse kolmandasse riiki kui sellesse, mille osas avati ekspordimenetlus ja maksti ettemakse, ning kui tegemist on riigiga, mille osas ühendus on kehtestanud madalama toetuste määra, peab eksportija tagastama saadud ettemakse ja selle summa, millele tal oli õigus tegelikult toiminud ekspordi alusel, vahe.¹¹

49. Osundatud kohtupraktika ei ole vastuolus inu järeldustega ettepaneku punktis 47, sest kuigi mainitud kohtupraktikas mõndakse eksporditoetuse saamise õiguse kaotamist ning seda õigust ette nägeva määruse kooskõla proportsionaalsuse põhimõttega, puudutab see juhtumeid, kus asjaomane õigus on sätestatud hoopis teistel eesmärkidel, kui need, millel toimub toetuse kaotamine käesolevas asjas.

50. Eksporditoetuste süsteemi loomine määrusega nr 805/68 taotles ja taotleb endiselt eesmärki avada ning hoida veiste ekspordiks avatuna kolmandate riikide turud, tagades EÜ osaluse asjaomaste loomade rahvusvahelises kaubanduses, et vabastada siseturg asjaomastest ülejääkidest ja samas säilitada põllumajandusettevõtjatele vastu võetav sissetulekute tase.¹²

51. Eksportijatel on eksporditoetuse saamise õigus ulatuses, milles nad tõendavad, et on viinud asjaomased loomad kolmanda riigi turule ning samaaegselt nad ühenduse turult ära viinud. Eksporditoetuse määramine eksportijatele on vastutatu osutatud panuse eest ühenduse poliitika eesmärkide saavutamisse. Eksporditoetuse saamise õiguse „kaotamine” juhul, kui loomi pole kolmanda

11 – Vt selle kohta nt 28. märtsi 1996. aasta otsus kohtuasjas C-299/94: Anglo-Irish Beef Processors International jt (EKL 1996, lk I-1925, punkt 29) ja 29. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-263/97: First City Trading jt (EKL 1998, lk I-5537, punkt 36).

12 – Vt nt eespool viidatud kohtuotsus First City Trading jt, punkt 26.

riigi turule viidud, ei kujuta endast tegelikult olemasoleva või tekkiva õiguse kaotamist, vaid lihtsalt õiguste, mis oleksid tekkinud üksnes juhul, kui loomad oleks asjaomasele turule viidud, *ex novo* määramata jätmist. Eksporditoetuse saamise õiguse määramine eksportijale ning eksporditoetusest tehtud ettemakse talle jätmine juhul, kui loomi ei ole kolmanda riigi turule viidud, kujutaks endast ühenduse ressursside alusetut eraldamist. Samuti oleks alusetu see, kui eksportija saaks endale jätta talle ettemaksena kolmandasse riiki eksportimiseks makstud ja tegeliku ekspordi järgse toetussumma vahe, juhul kui eksportija vääramatu jõu tõttu ei eksportinud loomi riiki, mille osas ekspordimenetlus avati, vaid muusse kolmandasse riiki, mille osas ühendus on kehtestanud madalama eksporditoetuse määra.

likult maksta oleva toetuse vahega võrdses summas”.¹³

52. Eeltoodud kaalutlustel sedastas Euroopa Kohus käesoleva ettepaneku punktis 48 viidatud kohtupraktikas, et määrus nr 3665/87 ei ole kehtetu vastuolu tõttu proportsionaalsuse põhimõttega, kuna näeb ette „tagatise täitmisele pööramise ettemaksena makstud eksporditoetuse ja tege-

53. Määruse nr 615/98 artiklis 1 sätestatud viites direktiivile 91/628 ette nähtud eksporditoetuse saamise õiguse kaotamise eesmärk on hoopis teiselaadne. Nagu tuleneb nõukogu direktiivi 91/628, mis käsitleb loomade kaitset vedamise ajal, artiklist 18 ning nagu on märgitud eespool, kohustab kõnealune direktiiv liikmesriike „võtma kõik vajalikud erimeetmed” „füüsiliste või juriidiliste isikute karistamiseks” „iga rikkumise korral”. See, et määruse nr 615/98 artikli 5 lõikes 3 nähakse ette eksporditoetuse maks-mata jätmine juhul, kui asjaomasest direk-tiivist ei ole „kinni peetud”, ei seendu vastupidiselt määruse nr 3665/87 artikli 33 lõikele 5 selle vastutasu puudumisega, mille eest „eksporditoetus” on ette nähtud, vaid sätestab eksportijat koormava meetme, mis paigutub sanktsioonide hulka, mille liikmes-riigid pidid sama direktiivi artikli 18 kohaselt vastu võtma ning mida ühendus rakendas antud valdkonnas kogemust omandades ja

13 – Seda ei lükka ümber säte, mille kohaselt ettevõtjad, kes pärast loomade kolmanda riigi turule viimiseks ettenähtud eksporditoetuse ettemakse saamist ei vii asjaomaseid loomi kolmanda riigi turule, ei ole kohustatud tagastama ettemakset, kui loomad kaotati veo kestel vääramatu jõu tõttu. Eelkirjeldatud vabastus ettemakse tagastamisest on põhjendatav sellega, et nii tunnustatakse erandkorras – ja vaid seadusandja poolt selgesõnaliselt sätestatud raami-des – pingutust, mille eksportija tegi ühenduse poliitika eesmärkide saavutamise panustamiseks.

arusaamise kasvades, et ta peab tõhusamalt hoolitsema loomade kaitse eest.

sõltu üksnes eksportijaist endist, sihtriigiks olevasse kolmandasse riiki või siis muu kolmanda riigi turule.

54. Välistades määruses nr 3665/87 eksporditoetuse saamise õiguse juhul, kui loomi ei viida kolmanda riigi turule, seadis komisjon takistuse vastava õiguse tekkimisele; sekku-des määrusega nr 615/98, kehtestas ta eksporditoetuse saamise õigust puudutava konkreetse õigusliku tagajärje juhaks, mil eksportijad viivad loomad, kelle osas avati ekspordimenetlus, viivitusega, mis ei

55. Sätestades ühenduse õiguse subjektide õigusi mõjutava sanktsiooni – vaata-mata selle halduslikule iseloomule – ei saa määruse nr 615/98 õiguspärasus olla sõltu-matu tingimusest, kas selle mõju on taotleta-vate eesmärkidega proportsionaalne. Ja nagu olen eespool märkinud, ei ole nimetatud määruse mõju taotletavate eesmärkidega proportsionaalne.

IV. Ettepanek

56. Eeltoodud kaalutlustest lähtuvalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Finanzgericht Hamburgi eelotsuse küsimustele koos järgmiselt:

Komisjoni 18. märtsi 1998. aasta määruse (EÜ) nr 615/98, millega kehtestatakse eksporditoetuste süsteemi üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses elusveiste

heaoluga vedamise ajal, artikkel 1 tuleb lugeda kehtetuks, kuna see on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega, sest viidates nõukogu direktiivile 91/628, mis käsitleb loomade kaitset vedamise ajal, selle asemel et sätestada „kohased erimeetmed”, mille kehtestamist nõuab kõnealune direktiiv liikmesriikidelt, asetab see kogu vastutuse loomade kaitse eest eksportijale ning jätab viimase automaatselt ja rangelt ilma eksporditoetuse saamise õigusest teekonnaplaanist kõrvale kaldumise korral, kuigi selle järgimine võib sõltuda ka liikmesriikide ametiasutuste käitumisest, ning kohaldades seda sanktsiooni ka siis, kui ametiasutused tunnistavad, et loomade tervis on hea ja annavad vedajale korralduse jätkata vedu nimetatud teekonnaplaanist kõrvale kaldudes.