

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

P. MENGOZZI

van 13 september 2007¹

1. Met de onderhavige prejudiciële verzoeken wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of a) ongeacht het concrete resultaat ervan, de verwijzing, met het oog op de toekenning van restituties bij uitvoer van runderen, in verordening nr. 615/98² naar richtlijn 91/628/EEG³, waarin de criteria zijn vastgesteld die de lidstaten ter bescherming van de betrokken dieren moeten doen naleven, kan worden geacht geldig te zijn, en of b) dergelijke verwijzing, gelet op het concrete resultaat ervan, geacht moet worden geldig te zijn. Voorts vraagt de nationale rechter zich af, of artikel 5, lid 3, van de betrokken verordening, volgens hetwelk de uitvoer-restitutie niet wordt betaald voor dieren waarvoor de bevoegde autoriteit, op grond van alle gegevens over de naleving van artikel 1 van die verordening waarover zij beschikt, van mening is dat richtlijn 91/628 niet is nageleefd, verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel.

I — Toepasselijke bepalingen

2. Volgens artikel 13, lid 9, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 805/68⁴ van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2634/97⁵, mag de restitutie bij uitvoer van levende dieren slechts worden uitbetaald wanneer is voldaan aan de voorschriften van de Gemeenschap inzake het welzijn van dieren, en meer in het bijzonder aan de bepalingen inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer.

3. Verordening nr. 615/98 van de Commissie bevat nadere uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 805/68.

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 — Verordening (EG) nr. 615/98 van de Commissie van 18 maart 1998 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen voor het stelsel van uitvoerrestituties met betrekking tot het welzijn van levende runderen tijdens het vervoer ervan (PB L 82, blz. 19).

3 — Richtlijn 91/628/EEG van de Raad van 19 november 1991 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en tot wijziging van de richtlijnen 90/425/EEG en 91/496/EEG (PB L 340, blz. 17), zoals gewijzigd bij richtlijn 95/29/EG van de Raad van 29 juni 1995 (PB L 148, blz. 52).

4 — PB L 148, blz. 24.

5 — Verordening (EG) nr. 2634/97 van de Raad van 18 december 1997 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 805/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 356, blz. 13).

4. Artikel 1 van verordening nr.615/98 preciseert dat de betaling van de restituties bij uitvoer van levende runderen inzonderheid afhankelijk wordt gesteld van de naleving van richtlijn 91/628 van de Raad tijdens het vervoer van de dieren tot de eerste lossingsplaats in het derde land van de eindbestemming.

5. Op grond van artikel 2 van verordening nr.615/98 worden de dieren bij het verlaten van het grondgebied van de Gemeenschap gecontroleerd. Een officiële dierenarts gaat na of en certificeert dat a) de dieren geschikt zijn voor de geplande reis overeenkomstig richtlijn 91/628/EEG, b) het vervoermiddel waarmee de levende dieren het grondgebied van de Gemeenschap zullen verlaten, in overeenstemming is met die richtlijn en c) de nodige maatregelen zijn genomen om de dieren tijdens de reis overeenkomstig die richtlijn te verzorgen.

6. Artikel 5, lid 3, van verordening nr.615/98 luidt als volgt:

„Voor dieren die tijdens het vervoer zijn overleden of waarvoor de bevoegde autoriteit, op grond van de in lid 2 bedoelde documenten, de verslagen over de in artikel 4 bedoelde controles en/of welke andere

gegevens ook over de naleving van artikel 1 waarover zij beschikt, van oordeel is dat de richtlijn inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer niet is nageleefd, wordt de uitvoerrestitutie niet betaald.”

7. Richtlijn 91/628 voorziet in de criteria die de lidstaten dienen toe te passen ter bescherming van de dieren tijdens het transport. Meer in het bijzonder vermeldt hoofdstuk VII van de bijlage bij deze richtlijn de tussenpozen voor het drinken en het voederen alsmede de reis- en rusttijden die in acht moeten worden genomen tijdens het transport van levende dieren. Betreffende het transport van runderen voorziet onderdeel 48, punten 4, sub d, en 5, van dat hoofdstuk in een regel (de zogenaamde „29-urenregel”), op grond waarvan de dieren na een reistijd van 14 uur een rusttijd van ten minste 1 uur moeten krijgen, waarin zij worden gedrenkt en in voorkomend geval gevoederd; daarna kunnen zij nogmaals gedurende 14 uur worden vervoerd, waarna zij opnieuw moeten worden uitgeladen, gevoederd en gedrenkt, en een rusttijd van ten minste 24 uur moeten krijgen.

8. Ten slotte bepaalt punt 8 van onderdeel 48 van hoofdstuk VII van de bijlage bij de richtlijn dat de reistijden bedoeld in de punten 3, 4 en 7, sub b, van onderdeel 48 in het belang van de dieren met 2 uur kunnen worden verlengd, met name gelet op de nabijheid van de plaats van bestemming.

II — Feiten, prejudiciële vragen en procesverloop voor het Hof

9. De door de verwijzende rechter aan het Hof van Justitie gestelde vragen hebben hun oorsprong in twee verschillende gedingen betreffende het stelsel van restituties bij de uitvoer van levende runderen. In de twee gevallen werd het recht op uitvoerrestitutie aan de verzoekende vennootschappen geweigerd wegens niet-naleving van de communautaire voorschriften inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer.

10. In de eerste van de zaken die aanleiding gaven tot de onderhavige prejudiciële verwijzingen heeft Viamex Agrar Handels GmbH (hierna: „Viamex”) bij het Hauptzollamt Kiel aangifte gedaan van de uitvoer van 35 levende runderen naar Libanon.

11. Volgens de aan de autoriteiten te Kiel verstrekte oorspronkelijke transportroute ging de reis van Neumünster naar Rasa en zou zij in totaal 28 uur duren. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt evenwel dat de betrokken vracht de plaats van vertrek om 13.30 uur verliet en Prosecco pas de volgende dag om 16.00 uur bereikte, na een eerste fase van vervoer van 9 en een half uur, gevolgd door een pauze van 2 uur voor de verzorging

van de dieren en een tweede fase van vervoer van 15 uren, die langer duurde dan voorzien, met name omdat de vrachtwagen twee keer had stilgestaan om reden van het opmaken van een proces-verbaal van een ongeval en een controle op het vrachtverkeer. Volgens de verwijzingsbeschikking werd het vervoer vanuit Prosecco, na een reisonderbreking van 20 uur, waarin de dieren werden uitgeladen, gevoederd en gedrenkt, op instructie van de bevoegde dierenarts op de grenspost voortgezet, om Rasa uiteindelijk 4 en een half uur later te bereiken.

12. Bij beslissing van 1 februari 2001 heeft het Hauptzollamt Hamburg-Jonas (hierna: „Hauptzollamt”) het door Viamex ingediende verzoek om restitutie bij uitvoer afgewezen op grond van artikel 5, lid 3, van verordening nr.615/98, aangezien het van mening was dat Viamex bij het betrokken vervoer de communautaire dierbeschermingsregeling had geschonden. Het Hauptzollamt wees inzonderheid erop dat uit het door Viamex overgelegde reisschema bleek dat zij zich niet had gehouden aan de in onderdeel 48, punt 4, sub d, van hoofdstuk VII van de bijlage bij richtlijn 91/628 vastgestelde maximum vervoersduur, aangezien de tweede fase van vervoer langer dan 14 uur had geduurd. Toen de reistijd 29 uren overschreed, werd bovendien de in onderdeel 48, punt 5, van bedoeld hoofdstuk voorgeschreven minimumrusttijd van 24 uur niet in acht werd genomen, aangezien de reisonderbreking in Prosecco maar 20 uur had geduurd.

13. Vervolgens heeft het Hauptzollamt het bezwaar van Viamex tegen de beslissing tot weigering van de uitvoerrestitutie afgewezen, op grond dat de omstandigheid die Viamex ter rechtvaardiging van de niet-naleving van de rusttijd van 24 uren aanvoerde, namelijk dat die niet-naleving uitsluitend te wijten was aan de handelwijze van de Italiaanse dierenarts op de grenspost, die, nadat hij had nagegaan dat de dieren geschikt waren voor het vervoer, de bestuurder van de vrachtwagen had gelast de reis na een reisonderbreking van slechts 20 uur voort te zetten, niet relevant was. Het Hauptzollamt merkte in de eerste plaats op dat uit de door Viamex overgelegde documenten niet bleek dat het bevel om de reis voort te zetten door de dierenarts op de grenspost was gegeven, en dat het hoe dan ook aan de vervoerder stond om inlichtingen in te winnen en de door de richtlijn voorgeschreven rusttijden correct toe te passen.

14. In de verwijzingsbeschikking heeft de verwijzende rechter afgerekend met de tegenstellingen tussen de standpunten in de administratieve procedure, waar hij vaststelde dat uit de ondervraging van de chauffeur die het betrokken transport verrichtte, was gebleken dat de reis was voortgezet op last van de bevoegde dierenarts en dat de chauffeur deze beslissing op geen enkele wijze kon beïnvloeden. Dit laatste werd volgens de verwijzende rechter bevestigd door zijn vaststellingen in andere procedures betreffende soortgelijke vragen inzake de naleving van de in de richtlijn vastgestelde rusttijden.

15. In de tweede van de zaken die aanleiding gaven tot de onderhavige prejudiciële verwijzingen heeft ZVK bij het Hauptzollamt Bamberg — Zollamt Coburg — aangifte gedaan van de uitvoer van 32 levende runderen naar Egypte, waarvoor zij verzocht om een als voorschot te betalen uitvoerrestitutie, die haar naderhand werd toegekend.

16. Na afloop van de reis heeft het bevoegde Hauptzollamt naar aanleiding van een verificatie van het door ZVK overgelegde reisschema bij wijzigingsbeschikking, overeenkomstig het bepaalde in artikel 5, lid 3, van verordening nr. 615/98, de haar als voorschot betaalde uitvoerrestitutie, vermeerderd met een toeslag, teruggevorderd op grond dat tijdens het betrokken vervoer de gemeenschapswetgeving inzake het dierenwelzijn niet was nageleefd.

17. Hoewel de verwijzingsbeschikking niet bijzonder duidelijk is op het punt van het precieze verloop van het transport in kwestie, kan eruit worden afgeleid dat a) ZVK zich volgens het bevoegde Hauptzollamt bij het betrokken vervoer niet had gehouden aan de in onderdeel 48, punt 4, sub d, van hoofdstuk VII van de bijlage bij richtlijn 91/528 voorgeschreven tijdslimieten en b) de onderzochte vervoersduur een reisonderbreking van bijna 7 uur op de plaats van uitgang van het douanegebied van de Gemeenschap omvatte, met het oog op de controle door de grensdierenarts.

18. Viamex en ZVK hebben tegen de beschikkingen tot afwijzing van de door hen ingediende bezwaren tegen de beschikking tot weigering van de uitvoerrestitutie respectievelijk tegen de wijzigingsbeschikking tot terugvordering van de bij wege van voorschot betaalde restitutie, beroep tot nietigverklaring ingesteld bij het Finanzgericht Hamburg, dat, aangezien het twijfelde aan de geldigheid van artikel 1 van verordening nr.615/98 en aan de verenigbaarheid van artikel 5, lid 3, van die verordening met het evenredigheidsbeginsel, de behandeling van de voor hem dienende zaken heeft geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen heeft gesteld:

inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer niet is nageleefd, verenigbaar met het evenredigheidsbeginsel?”

19. Viamex, ZVK, het Hauptzollamt, de Zweedse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend krachtens artikel 23 van het Statuut van het Hof. Viamex, ZVK, de Duitse regering en de Commissie waren vertegenwoordigd ter terechtzitting.

A — Argumenten van partijen

„1) Is artikel 1 van verordening nr.615/98 geldig voor zover het de toekenning van de uitvoerrestitutie afhankelijk stelt van de naleving van richtlijn 91/628/EEG inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer?

2) Bij een bevestigend antwoord op de eerste vraag: is artikel 5, lid 3, van verordening nr.615/98, volgens hetwelk de uitvoerrestitutie niet wordt betaald voor dieren waarvoor de bevoegde autoriteit, op grond van andere gegevens over de naleving van artikel 1 van verordening nr.615/98, van oordeel is dat de richtlijn

20. ZVK betoogt dat de verwijzing in artikel 1 van verordening nr.615/98 ongeldig is voor zover daarin de toekenning van uitvoerrestituties afhankelijk wordt gesteld van de inachtneming van voorschriften op een heel ander gebied, te weten de dierbescherming. Het dierenwelzijn moet echter worden verzekerd door middel van daartoe beter geschikte instrumenten, zoals bijvoorbeeld een stelsel van specifieke sancties. Bovendien is die verwijzing in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien zij in het algemeen en zonder onderscheid geldt voor de gehele richtlijn, met inbegrip van bepalingen die slechts indirect van invloed zijn op het dierenwelzijn. Subsidiair merkt ZVK op dat artikel 5, lid 3, van de betrokken verordening, waarin is bepaald dat de rechten bij

uitvoer bij iedere schending van de richtlijn vervallen, ongeacht of het welzijn van de dieren concreet wordt beïnvloed, kennelijk onevenredig is aan het door de wetgever nagestreefde doel, dat juist bestaat in een effectieve bescherming van het dierenwelzijn, en integendeel niet in de bestraffing van gedragingen welke dat doel niet in gevaar brengen. Ten slotte wordt het kennelijk onevenredig karakter van de betrokken bepaling bevestigd door het feit dat deze niet voorziet in de uitsluiting van de terugbetalingsverplichting in het geval van overmacht, waarin de handhaving van het recht op restitutie „schrijnende onrechtvaardigheden” voorkomt.

21. De Commissie, het Hauptzollamt en de Zweedse regering zijn van mening dat artikel 1 van de betrokken verordening geldig is en dat artikel 5, lid 3, ervan verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel.

22. Met betrekking tot de geldigheid merken voornoemde partijen op dat de twee verschillende materies — de regeling inzake uitvoerrestituties en de voorschriften op het gebied van de dierbescherming — reeds in een eerder stadium door de Raad met elkaar in verband waren gebracht in het kader van de basisverordening nr. 805/68, waarvoor de Commissie slechts de uitvoeringsbepalingen heeft gepreciseerd in de hier aan de orde zijnde verordening nr. 615/98. In ieder geval is de bescherming van dieren een eis

van algemeen belang waarmee de Gemeenschap ten volle rekening houdt op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en waarvoor de stelsels van uitvoerrestituties een essentieel instrument zijn.

23. Bovendien is artikel 5, lid 3, van de in het geding zijnde verordening, op grond waarvan de uitvoerrestitutie wordt geweigerd in geval van niet-naleving van om het even welke bepaling van richtlijn 91/628, ongeacht de ernst van de schending, verenigbaar met het evenredigheidsbeginsel aangezien er voor de verwezenlijking van de doelstelling van dierbescherming geen maatregelen bestaan die minder gevolgen hebben voor de exporteurs. De Commissie benadrukt dienaangaande dat bij de regels van de richtlijn sprake is van minimumnormen voor de bescherming van dieren, die, zo zij — zelfs in geringe mate — niet in acht worden genomen, het dierenwelzijn in het gedrang brengen, en dat de gemeenschapswetgever daarom, door te voorzien in de verplichting om de betrokken richtlijn na te leven, een objectieve voorwaarde heeft willen verbinden aan het verkrijgen van de restituties, teneinde te voorkomen dat de Gemeenschap uitvoerverrichtingen zou financieren die niet voldoen aan een eis van algemeen communautair belang.

24. Viamex heeft in haar schriftelijke opmerkingen een uitlegging gegeven van de in casu relevante bepalingen van richtlijn 91/628. Daarbij stelde zij inzonderheid dat de uitzonderlijke verlenging van de reistijd met twee uren, gelet op de nabijheid van de plaats van bestemming, die kan worden geacht overeen

te komen met de plaats van uitgang van het douanegebied van de Gemeenschap, in casu van toepassing was. Bovendien dient de niet-naleving van de reis- en rusttijden te worden aanvaard in gevallen van overmacht, zoals die waarvan sprake was in het onderhavige geval, waarin het vervoer langer duurde dan voorzien als gevolg van een ongeval en de rusttijd van 24 uur niet in acht werd genomen om te voldoen aan de bevelen die de grensdiensten aan de chauffeur had gegeven.

III — Juridische beoordeling

25. Met de onderzochte vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof te preciseren of artikel 1 van verordening nr.615/98 geacht kan worden geldig te zijn voor zover daarbij de betaling van uitvoerrestituties afhankelijk wordt gesteld van de naleving van richtlijn 91/628.

26. De verwijzende rechter betwijfelt inzonderheid of voornoemd artikel geldig is op grond van een reeks overwegingen van verschillende aard, die ik hierna zal onderzoeken.

27. Het Finanzgericht Hamburg vraagt zich in de eerste plaats af, of de verwijzing in

artikel 1 van verordening nr.615/98 naar de richtlijn inzake de bescherming van dieren rechtmatig is, gelet op de verschillende doelstellingen van de betrokken bepalingen. Het is van oordeel dat wanneer voor de betaling van de restituties het bewijs wordt verlangd dat de voorschriften van richtlijn 91/628 in acht zijn genomen, de betaling van de restituties afhankelijk wordt gemaakt van een voorwaarde die noch direct noch indirect verband houdt met de eigen doelstellingen van dit financieringssysteem en bovendien gedragingen bestraft die de financiële belangen van de Gemeenschap niet raken. Vervolgens vraagt het Finanzgericht zich af, of de betrokken verwijzing geacht kan worden geldig te zijn, voor zover de exporteur die niet heeft voldaan aan de vervoersvoorwaarden uit gelijk welke bepaling van de richtlijn, om die reden concreet wordt gestraft met het verlies van het recht op uitvoerrestitutie (of met de verplichting tot terugbetaling van het reeds ontvangen voorschot op de restitutie), ongeacht of het niet voldoen aan die voorwaarden hem kan worden toegerekend en wat de ernst ervan is.

28. Betreffende het eerste punt zij eraan herinnerd dat verordening nr.615/98, die nadere uitvoeringsbepalingen bevat voor het stelsel van uitvoerrestituties in de sector rundvlees, door de Commissie is vastgesteld ter uitvoering van basisverordening nr.805/68 van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees, zoals gewijzigd bij verordening nr.2634/97 van de Raad van 18 december 1997.

29. Artikel 1 van verordening nr.615/98 vormt meer bepaald een uitvoeringsmaatregel voor de uitdrukkelijke bepalingen van artikel 13, lid 9, van basisverordening nr.805/68. Lid 9 van dit laatste artikel, zoals gewijzigd bij de reeds aangehaalde verordening nr. 2634/97 van de Raad, stelt de betaling van uitvoerrestituties in de sector rundvlees afhankelijk van de naleving van de communautaire voorschriften inzake het welzijn van dieren, en in het bijzonder inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer. Richtlijn 91/628 wordt specifiek vermeld als één van die voorschriften in de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 2634/97.

herinnerd aan het verband dat in de basisverordening wordt gelegd tussen de regeling inzake uitvoerrestituties en de daarvan onderscheiden regeling inzake het welzijn van dieren. Dit verband kon op legitieme wijze door de Raad worden gelegd in de uitoefening van de ruime beoordelingsvrijheid waarover hij beschikt bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Door de voorschriften inzake het dierenwelzijn een rol te laten spelen in het kader van de stelsels van uitvoerrestituties, heeft de Raad immers een van de eisen van algemeen belang veilig gesteld, waarmee de instellingen, overeenkomstig de vaststellingen van het Hof, rekening dienen te houden bij het nastreven van de doelstellingen van het landbouwbeleid, met name in het kader van de gemeenschappelijke ordeningen der markten.⁶

30. Hieruit volgt dat de aan de basis van de twijfel van de verwijzende rechter liggende beslissing om de communautaire voorschriften inzake het welzijn van dieren een rol te laten spelen in het kader van de stelsels van uitvoerrestituties, door te voorzien in het verlies van het recht op restitutie in geval van niet-naleving van die voorschriften, een beslissing is die door de Raad in een eerder stadium werd gemaakt in het kader van de basisverordening tot invoering van gemeenschappelijke marktordeningen in de sector rundvlees, met betrekking waartoe de Commissie slechts de uitvoeringsbepalingen heeft gepreciseerd in verordening nr.615/98.

32. Bovendien vormt de gemeenschapswetgeving inzake het dierenwelzijn niet alleen een antwoord op het algemene gevoel dat dieren geen onnodig leed mag worden berokkend en draagt zij direct en indirect bij tot het behoud van de kwaliteit van de levensmiddelen, doch zij heeft eveneens tot doel te voorzien in minimumbeschermingsnormen die gelden in alle lidstaten, ter voorkoming van de ongelijke behandeling van marktdeelnemers en van verstoringen van het vrije verkeer van goederen.

31. Hoewel het in de overwegingen van de verwijzende rechter niet gaat over artikel 13, lid 9, van de basisverordening, maar enkel over artikel 1 van verordening nr.615/98, waarbij de uitvoeringsbepalingen van de basisverordening zijn vastgesteld, zij

6 — Zie bijvoorbeeld arrest van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad (68/86, Jurispr. blz. 855, punt 12). Het belang van de eisen op het gebied van het dierenwelzijn bij de formulering en de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt uitdrukkelijk erkend in het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte Protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren (PB 1997, C 340, blz. 110).

33. Indien, zoals gezegd, ervan moet worden uitgegaan, dat de beslissing van de Raad om in verordening nr.805/68, gewijzigd bij verordening nr.2634/97, een verband te leggen tussen het stelsel van uitvoerrestituties en de gemeenschapswetgeving op het gebied van de bescherming van dieren als zodanig rechtmatig was, dan moet ook worden aangenomen dat de Commissie, bij de uitoefening van de haar op dit gebied door de Raad gedelegeerde bevoegdheden, als zodanig gerechtigd was naar deze wetgeving te verwijzen bij de vaststelling van het restitutiestelsel middels verordening nr.615/98.

34. Overigens is de zogenaamde *cross reference*, waarvan de gemeenschapswetgever ook op andere gebieden gebruik heeft gemaakt⁷, niet in strijd met enig specifiek voorschrift en evenmin met een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht.

35. Gelet op de in de vorige punten onderzochte aspecten ben ik van mening dat de twijfel van de verwijzende rechter aangaande de geldigheid van artikel 1 van verordening nr.615/98 ongegrond is.

36. Betreffende het tweede punt, te weten het concrete resultaat van de betrokken verwijzing, merkt het Finanzgericht Hamburg in de motivering van zijn verzoek om een prejudiciële beslissing om te beginnen op dat met die verwijzing een reeks „zorgwekkend vage” voorschriften zijn opgenomen in de verordening en daarmee in de regeling betreffende de aanspraken op uitvoerrestituties voor de betrokken dieren, en dat de concrete toepassing van die voorschriften uiteindelijk noch voor de exporteur noch voor de voor restituties bevoegde autoriteit duidelijk is. Vervolgens merkt het Finanzgericht op dat „het de nationale instanties evenals de rechterlijke instanties a priori verboden is om vanuit het oogpunt van de evenredigheid bij slechts lichte of niet verwijtbare schendingen van de richtlijn inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer, ervan af te zien de uitvoerrestituties te weigeren respectievelijk de restituties slechts gedeeltelijk te weigeren”.⁸

37. Die overwegingen van het Finanzgericht Hamburg tonen aan dat het van oordeel is dat er een nauw verband bestaat tussen zijn vraag betreffende de geldigheid van de verwijzing in artikel 1 van verordening nr.615/98 naar richtlijn 91/628 en die betreffende de evenredigheid van de gevolgen die artikel 5, lid 3, verbindt aan de niet-naleving van de in de richtlijn vastgestelde vervoersvoorwaarden, aangezien het daarmee van het Hof wenst te vernemen of bedoelde verwijzing volgens het gemeenschapsrecht, hoewel zij als zodanig rechtmatig is, ongeldig wordt wanneer wordt

⁷ — De Zweedse regering verwijst in dit verband naar verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB L 270, blz 1).

⁸ — Zie verwijzingsbeschikking.

verwezen naar een richtlijn waarin zorgwekkend vage bepalingen zijn opgenomen en waarbij dus geen evenredige maatregel lijkt te worden opgelegd aan de adressaten ervan.

38. De hieruit voortvloeiende precisering van de aan het Hof gestelde vraag is belangrijk voor het antwoord op de in het hoofdgeding gerezen vragen, aangezien de bij verordening nr.615/98 ingevoerde specifieke en concrete regeling inzake het recht op restitutie een heel ander voorwerp heeft dan de specifieke en concrete regeling van richtlijn 91/628 op het gebied van de bescherming van de diergezondheid tijdens het vervoer. Deze richtlijn gebiedt de lidstaten immers ervoor te zorgen dat tijdens het vervoer bepaalde criteria in acht worden genomen, waar zij in artikel 18 bepaalt dat de lidstaten de „nodige specifieke maatregelen” treffen om ervoor te zorgen dat iedere overtreding van de richtlijn door natuurlijke personen dan wel rechtspersonen wordt bestraft, en ervan uitgaat dat de lidstaten, binnen de termijn voor de uitvoering van de richtlijn, zullen overgaan tot de „concretisering” ervan. Verordening nr.615/98 daarentegen voorziet „als straf” op de niet-naleving van de in de richtlijn opgenomen vervoersvoorschriften niet in een stelsel van „nodige specifieke maatregelen”, die getrapd zijn naar gelang van de zwaarte van ieder type inbreuk, maar in één enkele zware maatregel, namelijk de uitsluiting van het recht op restitutie, die bij elke schending van de richtlijn toepassing dient te vinden.

39. De in de richtlijn vastgestelde regeling raakt de marktdeelnemers voor wier rekening het vervoer wordt verricht als zodanig niet rechtstreeks, maar laat dit over aan de uitvoeringswetgeving van de lidstaten.

40. Door de overgang van die regeling uit de oorspronkelijke context ervan, de vervoersregelgeving, naar de context waarin zij door de verwijzing in verordening nr.615/98 een rol gaat spelen, heeft bedoelde regeling directe gevolgen voor iedere exporteur. Hieruit volgt dat de betrokken regeling en elk op basis daarvan vastgesteld besluit — gelet op de functie ervan die zij als gevolg van die verwijzing verkrijgen — niet kunnen worden geacht rechtmatig te zijn indien zij a) daarin geen duidelijke en ondubbelzinnige grondslag vinden en b) onevenredige gevolgen hebben.

41. Het Hof heeft inzonderheid gepreciseerd dat een sanctie, zelfs zo het daarbij niet gaat om een strafrechtelijke maatregel, overeenkomstig het fundamentele beginsel van rechtszekerheid, op grond waarvan de gemeenschapswetgeving duidelijk moet zijn en de toepassing ervan voorzienbaar moet zijn voor de betrokkenen, slechts kan worden opgelegd indien daarvoor een duidelijke en eenduidige rechtsgrondslag bestaat.⁹ Boven-

9 — Zie bijvoorbeeld arresten van 18 november 1987, Maizena, 137/85 (Jurispr. blz. 4587, punt 15), en 12 december 1990, Vandermoortele/Commissie, C-172/89 (Jurispr. blz. I-4677, punt 9).

dien vereist het evenredigheidsbeginsel dat de middelen die door een gemeenschapsinstelling worden aangewend, passend zijn om het gestelde doel te bereiken en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is¹⁰, en dat de verplichtingen die eventueel aan de marktdeelnemers worden opgelegd bijgevolg in verhouding staan tot de met het gemeenschapsoptreden nagestreefde doelen.

te beperken, indien als gevolg van stakingen of andere omstandigheden [de] richtlijn niet kan worden toegepast”, en op grond van de tweede zin van dezelfde bepaling dienen zij in havens en bij inspectieposten aan de grens speciale regelingen te treffen om het vervoer van dieren te bespoedigen onder omstandigheden die in overeenstemming zijn met de eisen van de richtlijn.

42. Hieruit volgt dat het verzoek van het Finanzgericht Hamburg om opheldering impliceert dat wordt nagegaan of de verwijzing in de verordening naar de richtlijn verenigbaar is met die twee eisen, waarbij een passend evenwicht moet worden gezocht tussen het waarborgen van de doelstellingen van communautair beleid van de verordening, en de rechtsbescherming van de adressaten ervan.

44. Gegeven deze gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van de gezondheid van runderen tijdens het vervoer, kan niet worden voorbijgegaan aan de vaststelling die reeds werd vermeld in punt 13 en duidelijk blijkt uit de beschikking van de vierde kamer van het Finanzgericht Hamburg van 10 januari 2006.

43. In dit verband is van belang dat volgens de richtlijn niet alleen de exporteur of zijn vertegenwoordiger, maar ook de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de bescherming van de diergezondheid. Deze lidstaten moeten volgens de eerste zin van artikel 7, lid 1, van de richtlijn „erop toe[zien] dat de nodige maatregelen worden genomen om elke vertraging bij het vervoer of elk lijden van de dieren te voorkomen of tot een minimum

45. Zoals gezegd gaat het Finanzgericht in die beschikking bij de vraagstelling aan het Hof van Justitie uit van een vaststelling waaraan het Hof zich heeft te houden in het kader van de hem bij artikel 234 EG toegewezen taken, namelijk de vaststelling dat, na een rusttijd van 20 uren, die volgde op een eerste fase van vervoer die volgens de richtlijn had moeten worden gevolgd door een rusttijd van 24 uren, „het daaropvolgende verdere vervoer van de dieren op last van de bevoegde dierenarts gebeurde”, in overeenstemming met de praktijk volgens welke „de dienstdoende dierenarts normaliter over het tijdstip van inladen en het verdere vervoer beslist [waarbij] [...] de chauffeurs

10 — Zie arrest Maizena, punt 15, en arrest van 11 juli 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00 (jurispr. blz. I-6453, punt 59).

geen invloed hebben op het aantal uren rust-tijd dat verstrijkt alvorens het vervoer de halteplaats weer verlaat”, nadat de dierenarts klaarblijkelijk had gecertificeerd op grond van de overweging dat de voortzetting van de reis geen afbreuk zou doen aan de bescherming van de dieren.

46. De hierboven vermelde vaststelling

- a) vormt een concrete bevestiging van hetgeen werd opgemerkt betreffende het feit dat de richtlijn niet alleen ten aanzien van de exporteurs maar ook ten aanzien van de lidstaten voorziet in verplichtingen en verantwoordelijkheden inzake dierbescherming, en

- b) toont overduidelijk aan dat de verordening van de Raad en die van de Commissie, doordat zij de exporteur de volledige verantwoordelijkheid voor de diergezondheid doen dragen en voorzien in de automatische en zeer strenge bestraffing van de exporteur in geval van niet-naleving van een planning waarvan de inachtneming ook kan afhangen van de handelwijze van de autoriteiten van de lidstaten, en dit zelfs ingeval de nationale autoriteiten, waaraan de Gemeenschap op dit gebied een toezichthoudende taak heeft toevertrouwd, verklaren dat de dieren in goede gezondheid verkeren en de reis kunnen of moeten voortzetten, inbreuk hebben

gemaakt op het evenredigheidsbeginsel, dat, zoals de in punt 41 aangehaalde communautaire rechtspraak herhaaldelijk heeft gepreciseerd, impliceert dat de instellingen bij de gebruikmaking van hun bevoegdheden niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is ter bereiking van de doelstellingen waarvoor die bevoegdheden hun zijn verleend. Met de vaststelling van die verordeningen zijn de Raad en de Commissie immers, door helemaal voorbij te gaan aan het feit dat ook de lidstaten op grond van het Gemeenschapsrecht verantwoordelijkheden dragen op het gebied van de dierbescherming, verder gegaan dan noodzakelijkerwijs en redelijkerwijs van de exporteurs kon worden verlangd.

47. Uit het voorgaande volgt dat de vragen van het Finanzgericht Hamburg, gelezen in de hierboven uiteengezette onderlinge samenhang ervan, bevestigend moeten worden beantwoord. Dit geldt zowel voor zaak C-37/06 als voor zaak C-58/06.

48. De conclusie waartoe ik in het vorige punt ben gekomen kan niet worden geacht strijdig te zijn met de uitspraken waarin het Hof van Justitie heeft vastgesteld dat de regelgeving die hoofdzakelijk was gebaseerd op verordening nr.3665/87 van de Commissie houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten, verenigbaar met het evenredigheidsbeginsel — en dus geldig — was. Die regelgeving voorziet in het kader van de bevordering en de bescherming van de deelneming van de EG aan de

internationale rundvleeshandel in een recht op restituties en voorschotten welke zijn gedekt door een in de vorm van een bankwaarborg verstrekte zekerheid, overeenstemmend met het bedrag van de restituties ten gunste van ondernemingen die dat vlees naar derde landen uitvoeren, en preciseert, met name voor het geval dat de initieel geplande uitvoerverrichting door overmacht niet kon plaatsvinden, dat

- a) het recht van de exporteur op de restitutie wordt uitgesloten, zodat voor hem de verplichting ontstaat om het ontvangen voorschot terug te betalen, met verbeurte van de in voorkomend geval verstrekte zekerheid, wanneer de dieren waarvoor een uitvoerprocedure is begonnen niet op de markt worden gebracht in het land waarop de uitvoerprocedure betrekking heeft;
- b) in het geval waarin de exporteur toch erin is geslaagd de dieren uit te voeren naar een ander derde land dan het land waarop de uitvoerprocedure met voorschotverlening betrekking heeft, en de Gemeenschap voor de uitvoer naar dat andere land lagere restituties heeft vastgesteld, de exporteur het verschil moet terugbetalen tussen het aan hem betaalde voorschot en de restitutie waarop hij gelet op de feitelijke uitvoerverrichting recht heeft.¹¹

49. Deze rechtspraak is niet strijdig met de conclusie waartoe ik in punt 47 ben gekomen, aangezien daarin weliswaar uitspraak wordt gedaan ten gunste van een uitsluiting van het recht op restitutie en van de verenigbaarheid met het evenredigheidsbeginsel van een verordening die in dat recht voorziet, maar zij betreft gevallen waarin dat recht met een heel ander doel aan de orde is dan dat waarom de uitsluiting van bedoeld recht in het onderhavige geval aan de orde is.

50. De instelling van een stelsel van uitvoer-restituties door verordening nr.805/68 had en heeft nog steeds tot doel, de markten van derde landen toegankelijk te maken of te houden voor de uitvoer van runderen, en de deelneming van de EG aan de internationale handel in deze dieren veilig te stellen teneinde de interne markt te ontdoen van de vastgestelde excessen en tegelijkertijd de inkomsten van landbouwondernemers op een passend niveau te handhaven.¹²

51. De exporteurs hebben recht op restitutie voor zover zij kunnen aantonen dat zij de betrokken dieren in een derde land op de markt hebben gebracht en tegelijkertijd uit de markt hebben genomen in de Gemeenschap. De toekenning van restituties aan de exporteurs vormt de tegenprestatie voor de medewerking die zij middels een dergelijke concrete verrichting verlenen bij de verwezenlijking van de doelstellingen van

11 — Zie in die zin bijvoorbeeld arresten van 28 maart 1996, *Anglo-Irish Beef Processors International e.a.*, C-299/94 (Jurispr. blz. I-1925, punt 29), en 29 september 1998, *First City Trading Ltd. e.a.*, C-263/97 (Jurispr. blz. I-5537, punt 36).

12 — Zie bijvoorbeeld arrest *First City Trading Ltd. e.a.*, reeds aangehaald, punt 26.

het gemeenschapsbeleid. Wanneer er geen sprake is van het op de markt brengen van dieren in derde landen is de „uitsluiting” van het recht op restitutie in feite geen uitsluiting van bestaande rechten of van rechten in wording, maar slechts het niet toekennen van nieuwe rechten die alleen zouden zijn ontstaan wanneer een dergelijk op de markt brengen had plaatsgevonden. Wanneer er geen dieren op de markt worden gebracht in een derde land, zou de toekenning van restitutierechten aan de exporteur en de niet-terugvordering van het aan hem toegekende voorschot op die rechten, een overdracht van gemeenschapsmiddelen zonder rechtsgrond opleveren. Er zou ook sprake zijn van een handeling zonder oorzaak wanneer de exporteur het verschil zou kunnen behouden tussen het bedrag dat hem met het oog op de uitvoer naar een derde land als voorschot werd betaald en het bedrag waar hij recht op heeft omdat hij door overmacht de dieren niet heeft kunnen uitvoeren naar het land waarvoor de uitvoerprocedure was begonnen, en de dieren heeft uitgevoerd naar een ander derde land, waarvoor de Gemeenschap lagere restituties heeft vastgesteld.

restitutiebedrag”, niet strijdig met het evenredigheidsbeginsel, en dus niet ongeldig, is.¹³

53. De achterliggende bedoeling van de uitsluiting van het recht op restitutie waarin is voorzien door de verwijzing in artikel 1 van verordening nr.615/98 naar richtlijn 91/628 is totaal anders. Zoals blijkt uit artikel 18 van richtlijn 91/628 van de Raad inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer, en zoals reeds gezegd, verplicht deze richtlijn de lidstaten „de nodige specifieke maatregelen [te treffen] om ervoor te zorgen dat iedere overtreding [ervan] door natuurlijke personen dan wel rechtspersonen wordt bestraft”. Anders dan artikel 33, lid 5, van verordening nr.3665/87 verwijst het voorschrift in artikel 5, lid 3, van verordening nr.615/98, volgens hetwelk de restitutie niet aan de exporteur wordt betaald ingeval van „niet-naleving” van de richtlijn, niet naar het ontbreken van een tegenprestatie waarvoor „restitutie” wordt verleend, maar voert ten laste van de exporteur een maatregel in die behoort tot de sancties die volgens artikel 18 van de richtlijn door de lidstaten hadden moeten worden vastgesteld en die de Gemeenschap heeft ingesteld naarmate zij ter zake een grotere ervaring verwierf en zich sterker bewust werd van het feit dat zij zich

52. Om deze redenen heeft het Hof van Justitie in de in punt 48 weergegeven rechtspraak geoordeeld dat verordening nr. 3665/87, waar zij voorziet in „de verbeurte van een gedeelte van de zekerheid, overeenkomend met het verschil tussen het als voorschot betaalde en het werkelijk verschuldigde

13 — Hieraan wordt niet afgedaan door het voorschrift, dat ondernemers die voorschotten op restituties bij uitvoer van runderen naar derde landen hebben ontvangen en deze dieren vervolgens niet op de markt van een derde land brengen, niet gehouden zijn tot terugbetaling wanneer de betrokken dieren tijdens het vervoer door overmacht verloren zijn gegaan. Deze ontheffing van terugbetaling is uitsluitend het gevolg van een uitzonderlijke erkenning van de inspanningen die de exporteur hoe dan ook heeft geleverd om bij te dragen tot de verwezenlijking van het gemeenschapsbeleid, en zij is slechts mogelijk voorzover de wetgever uitdrukkelijk daarin heeft voorzien.

meer proactief diende bezig te houden met de dierbescherming.

schrijven vertraging, de dieren waarvoor een uitvoerprocedure is begonnen op de markt te brengen in het derde land van bestemming of in een ander derde land.

54. Terwijl de Commissie met verordening nr.3665/87, door de uitsluiting van het recht op restitutie wanneer geen dieren op de markt van een derde land worden gebracht, heeft verhinderd dat een recht ontstond, heeft zij met de vaststelling van verordening nr.615/98 een rechtspositie beïnvloedt die zich, in verband met uitvoer-restituties, concreet zal voordoen wanneer exporteurs erin slagen om, zij het met een weinig, niet uitsluitend aan hen toe te

55. Aangezien verordening nr.615/98 voorziet in een sanctie, al is zij louter administratief, die ertoe strekt gevolgen te hebben voor de rechten van rechtssubjecten van het gemeenschaprecht, is de rechtmatigheid ervan afhankelijk van de voorwaarde dat de gevolgen ervan evenredig zijn aan de nagestreefde doelen. Zoals gezegd zijn de gevolgen van die verordening dit echter niet.

IV — Conclusie

56. In het licht van deze overwegingen geeft ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Finanzgericht Hamburg als volgt te beantwoorden:

„Artikel 1 van verordening (EG) nr.615/98 van de Commissie van 18 maart 1998 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen voor het stelsel van uitvoerrestituties

met betrekking tot het welzijn van levende runderen tijdens het vervoer ervan, is wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel ongeldig voor zover het, door te verwijzen naar richtlijn 91/628 van de Raad inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer, niet voorziet in 'de nodige specifieke sancties', zoals deze richtlijn van de lidstaten verlangt, maar de volledige verantwoordelijkheid voor de dierbescherming op de exporteur legt en bepaalt dat zijn recht op restitutie automatisch en onontkoombaar verloren gaat in geval van niet-naleving van een planning waarvan de niet-inachtneming ook kan afhangen van de handelwijze van de nationale autoriteiten, en dit zelfs wanneer die autoriteiten van mening zijn dat de dieren in goede gezondheid verkeren en gelasten dat de vervoerder de reis dient voort te zetten zonder de planning in acht te nemen."