

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

PAOLO MENGOTZI

föredraget den 13 september 2007¹

1. Genom de aktuella besluten att begära förhandsavgörande vill den nationella domstolen att EG-domstolen skall ta ställning till a) huruvida hänvisningen, oavsett det konkreta resultat som den medför, i förordning nr 615/98,² vad gäller verkningarna av beviljandet av exportbidrag för nötkreatur, till direktiv 91/628/EEG,³ vari föreskrivs kriterier som medlemsstaterna skall iaktta för att skydda dessa djur, kan anses giltig, och b) huruvida denna hänvisning skall anses giltig med hänsyn till det konkreta resultat som den medför. Den nationella domstolen vill även få klarhet i huruvida artikel 5.3 i den aktuella förordningen – i vilken det föreskrivs att exportbidrag inte skall utbetalas för de djur beträffande vilka det utbetalande organet, på grund av de uppgifter som det förfogar över när det gäller efterlevnaden av de bestämmelser som avses i artikel 1 i förordningen, anser att direktiv 91/628 inte har efterlevts – är förenlig med proportionalitetsprincipen.

I — Tillämpliga bestämmelser

2. Enligt 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,⁴ i dess lydelse enligt förordning nr 2634/97,⁵ är ett villkor för utbetalningen av bidrag vid export av levande djur att bestämmelserna i gemenskapens lagstiftning om djurens välfärd iakttas, särskilt bestämmelserna om skydd av djur under transport.

3. Tillämpningsföreskrifterna till förordning nr 805/68 anges i kommissionens förordning nr 615/98.

1 — Originalspråk: italienska.

2 — 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).

3 — Rådets direktiv 91/628/EEG av den 19 november 1991 om skydd av djur vid transport, och om 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).

4 — EGT L 148, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 63.

5 — Rådets förordning (EG) nr 2634/97 av den 18 december 1997 om ändring av förordning (EEG) nr 805/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 356, s. 13).

4. I artikel 1 i förordning nr 615/98 anges att exportbidrag för levande nötkreatur endast skall utbetalas om det vid transporten av djuren till deras första lossning i det tredje land som är slutdestination har tagits hänsyn särskilt till bestämmelserna i rådets direktiv 91/628.

artikel 4 och/eller andra uppgifter som det förfogar över när det gäller efterlevnaden av de bestämmelser som avses i artikel 1, anser att direktivet om skydd av djur vid transport inte har efterlevts.”

5. På grundval av artikel 2 i förordning nr 615/98 sker en kontroll av djuren vid utförsel från gemenskapens område. En officiell veterinär skall kontrollera och intyga a) att djuren klarar av transport i enlighet med bestämmelserna i direktiv 91/628, b) att transportmedlet, med vilket djuren skall lämna gemenskapsområdet, överensstämmer med bestämmelserna i nyssnämnda direktiv och c) att åtgärder har vidtagits för att säkerställa att djuren vårdas under transporten i överensstämmelse med bestämmelserna i ovannämnda direktiv.

7. I direktiv 91/628 fastställs de krav som medlemsstaterna måste uppfylla för att skydda djur vid transport. Särskilt i kapitel VII i bilagan till ovannämnda direktiv anges de vattnings- och utfodringsintervaller, transporttider och viloperioder som skall iakttas vid transport av levande djur. Vid transport av nötkreatur föreskrivs i nummer 48 punkt 4 d och punkt 5 i nämnda kapitel en regel (den så kallade 29-timmarsregeln), enligt vilken djuren efter 14 timmars transport skall få en vilotid på minst en timme för att vattnas och om nödvändigt utfodras. Efter denna vilotid kan djuren transporteras under en period av 14 timmar för att därefter på nytt lastas av, utfodras och vattnas samt få en vilotid på minst 24 timmar.

6. I artikel 5.3 i förordning nr 615/98 föreskrivs följande:

”Exportbidraget skall inte utbetalas för det antal djur som dött under transport och för de djur det utbetalande organet, efter att ha tagit del av de dokument som avses i punkt 2, rapporterna om de kontroller som avses i

8. Slutligen föreskrivs i nummer 48 punkt 8 i kapitel VII i bilagan till direktivet att de transporttider som anges i punkterna 3, 4 och 7 b i nummer 48 kan, i djurens intresse, förlängas med två timmar, med beaktande framför allt av närheten till bestämmelseorten.

II — Bakgrund, frågorna och förfarandet vid domstolen

9. De frågor som den nationella domstolen har hänskjutit till EG-domstolen har sitt ursprung i två skilda mål rörande systemet med exportbidrag för levande nötkreatur. I båda målen har klagandebolagen nekats rätt till exportbidrag på grund av att de inte har följt gemenskapslagstiftningen om skydd av djur vid transport.

10. I det första målet anmälde bolaget Viamex Agrar Handels (nedan kallat Viamex) hos Hauptzollamt Kiel exporten av 35 levande nötkreatur till Libanon.

11. Enligt den ursprungliga färdplan som anmälades till myndigheterna i Kiel skulle transporten ske från Neumünster till Rasa, med en total längd på 28 timmar. Det framgår däremot av beslutet om hänskjutande att den aktuella lasten lämnade avsändningsorten kl. 13.30 och kom fram till Prosecco först kl. 16 dagen därpå, efter en första transportfas på nio och en halv timme, åtföljd av en paus på två timmar för omvårdnad av djuren, och en andra transportfas på 15 timmar, under

vilken transporten fördröjdes särskilt på grund av den blev stillastående under två perioder på grund av ett olyckstillbud och en trafikkontroll. Enligt beslutet om hänskjutande återupptogs transporten i Prosecco på direktiv av den behöriga gränsveterinären efter ett uppehåll på 20 timmar, då djuren lossades, utfordrades och vattnades. Transporten nådde slutligen Rasa efter cirka fyra och en halv timme.

12. Genom beslut av den 1 februari 2001 avlog Hauptzollamt Hamburg-Jonas (nedan kallad Hauptzollamt), med stöd av artikel 5.3 i förordning nr 615/98, ansökan om exportbidrag som Viamex hade ingett. Hauptzollamt ansåg att Viamex hade utfört transporten i fråga i strid med gemenskapslagstiftningen om djurskydd. Hauptzollamt påpekade särskilt att det av den transportplan som Viamex hade ingett framgick att bolaget inte hade iakttagit den maximala transporttid som föreskrivs i nummer 48 punkt 4 d i kapitel VII i bilagan till direktiv 91/628, eftersom den andra transportfasen översteg 14 timmar. Hauptzollamt påpekade även att den vilotid på minst 24 timmar som föreskrivs i nummer 48 punkt 5 i ovannämnda kapitel inte hade iakttagits vid överskridandet av en transporttid på 29 timmar, med hänsyn till att uppehållet i Prosecco endast varade i 20 timmar.

13. Viamex begärde omprövning av beslutet att neka exportbidrag. Hauptzollamt omprövade beslutet utan att ändra det. Den ansåg att den omständighet som Viamex hade åberopat som skäl för att viloperioden på 24 timmar inte hade iakttagits, nämligen att detta enbart berodde på den italienska gränsveterinärens agerande, vilken hade ålagt lastbilsföraren att återuppta transporten efter ett uppehåll på endast 20 timmar, när det väl hade fastställts att djuren klarade av transport, saknade relevans. Hauptzollamt påpekade framför allt att det inte framgick av de handlingar som Viamex hade ingett att det var gränsveterinären som hade gett instruktioner om att transporten skulle återupptas och att det under alla omständigheter ålåg transportören att ta reda på de viloperioder som föreskrivs i direktivet och tillämpa dessa på ett korrekt sätt.

14. I beslutet om hänskjutande har den nationella domstolen överbryggat de olika ståndpunkter som gjordes gällande under det administrativa förfarandet, genom att ange att det vid förhör med den förare som ansvarade för transporten i fråga framgick att transporten hade återupptagits på direktiv av den behöriga veterinären, och att föraren inte på något sätt hade kunnat påverka det beslutet. Enligt den nationella domstolen bekräftades sistnämnda uppgift av de konstateranden som den gjort i andra förfaranden rörande liknande frågor avseende iakttagandet av de viloperioder som föreskrivs i det aktuella direktivet.

15. I det andra målet anmälde ZVK hos Hauptzollamt Bamberg - Zollamt Coburg - att det skulle exportera 32 levande nötkreatur till Egypten och begärde – och erhöll senare – exportbidrag i form av en förskottsbetalning.

16. När transporten hade utförts fattade den behöriga Hauptzollamt, efter att ha utvärderat den färdplan som ZVK hade ingett, ett beslut om ändring och begärde, i enlighet med artikel 5.3 i förordning nr 615/98, att det exportbidrag som ZVK hade beviljats i form av förskottsbetalning skulle återbetalas jämte ett tillägg, på grund av att gemenskapslagstiftningen om djurs välbefinnande inte hade iakttagits i samband med den aktuella transporten.

17. Av beslutet om hänskjutande framgår visserligen inte särskilt klart hur den aktuella transporten gick till, men det framgår därunder att a) enligt den behöriga Hauptzollamt hade ZVK under transporten inte iakttagit de tidsbegränsningar som föreskrivs i nummer 48 punkt 4 d i kapitel VII i bilagan till direktiv 91/628 och b) att i transporttidens längd inräknades ett uppehåll på nästan 7 timmar vid utförselstället från gemenskapens tullområde som gjordes för att gränsveterinären skulle utföra sin kontroll.

18. Besluten att, med anledning av den begäran om omprövning som Viamex ingav mot beslutet att neka exportbidrag respektive den begäran om omprövning som ZVK ingav mot ändringsbeslutet om återbetalning av det bidrag som hade utbetalats i förskott, inte ändra de tidigare besluten har överklagats av de nämnda bolagen till Finanzgericht Hamburg. Nämnda domstol anser att det är oklart huruvida artikel 1 i förordning nr 615/98 är giltig och huruvida artikel 5.3 i nämnda förordning är förenlig med proportionalitetsprincipen och har därför beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

anser att direktivet om skydd av djur vid transport inte har efterlevts, förenlig med proportionalitetsprincipen?”

19. I enlighet med artikel 23 i domstolens stadga har Viamex, ZVK, Hauptzollamt, den svenska regeringen och kommissionen inkommit med skriftliga yttranden. Viamex, ZVK, den tyska regeringen och kommissionen var företrädare vid förhandlingen.

”1) Är artikel 1 i förordning nr 615/98 giltig i den del som det föreskrivs att exportbidrag skall utbetalas endast om bestämmelserna i direktiv 91/628/EEG om skydd av djur vid transport har iakttagits?

A — *Parternas argument*

2) Om ovanstående fråga besvaras jakande: Är bestämmelsen i artikel 5.3 i förordning nr 615/98, enligt vilken exportbidraget inte skall utbetalas för de djur beträffande vilka det utbetalande organet, på grund av andra uppgifter som det förfogar över när det gäller efterlevnaden av de bestämmelser som avses i artikel 1 i förordning nr 615/98,

20. ZVK anser att hänvisningen i artikel 1 i förordning nr 615/98 inte är giltig till den del artikeln uppställer som villkor för beviljandet av exportbidrag att bestämmelser som rör ett helt annat område, nämligen djurskydd, efterlevs. Djurens välbefinnande bör i stället säkerställas genom lämpligare åtgärder, såsom exempelvis ett system med särskilda sanktionsåtgärder. Vidare strider denna hänvisning mot rättssäkerhetsprincipen, på grund av att den generellt och utan åtskillnad gäller hela direktivet, däribland de bestämmelser som endast indirekt inverkar på djurens välbefinnande. I andra hand har ZVK

påpekat att det är uppenbart att artikel 5.3 i förordningen, i vilken det föreskrivs att rätten till exportbidrag bortfaller vid varje åsidosättande av direktivet, oavsett den faktiska inverkan på djurens välbefinnande, inte står i proportion till det mål som lagstiftaren eftersträvar, vilket just är att säkerställa ett verkamt skydd för djurens välbefinnande och inte att vidta sanktionsåtgärder mot betenden som inte äventyrar detta mål. Att det är uppenbart att den aktuella bestämmelsen är oproportionerlig bekräftas slutligen av att det inte finns någon bestämmelse om undantag från återbetalningsskyldigheten vid force majeure, då en fortsatt rätt till bidrag skulle förhindra "uppenbara orättvisor".

21. Kommissionen, Hauptzollamt och den svenska regeringen anser att artikel 1 i den aktuella förordningen är giltig och att artikel 5.3 i förordningen är förenlig med proportionalitetsprincipen.

22. Med avseende på giltighetsfrågan har ovannämnda parter påpekat att kopplingen mellan de två skilda områdena – systemet med exportbidrag och djurskyddslagstiftningen – gjordes på rådsnivå i samband med grundförordningen nr 805/68, avseende vilken kommissionen endast har fastställt tillämpningsföreskrifter inom ramen för den aktuella förordningen nr 615/98. Under alla omständigheter utgör djurskyddet ett allmänintresse som gemenskapen till fullo

beaktar inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, och systemen med exportbidrag utgör ett mycket viktigt instrument i det avseendet.

23. Vidare anser de att bestämmelsen i artikel 5.3 i den aktuella förordningen, på grundval av vilken exportbidrag nekas på grund av att någon bestämmelse i direktiv 91/628 inte har följts och oberoende av bestämmelsens betydelse, är förenlig med proportionalitetsprincipen, eftersom det inte finns några åtgärder för att uppnå målet att skydda djur som är mindre ingripande för exportörerna. Kommissionen har i det avseendet påpekat att bestämmelserna i direktivet utgör minimikrav för djurskyddet, och om dessa åsidosätts – om än i begränsad omfattning – äventyras djurens välbefinnande. Gemenskapslagstiftaren har därför, genom åläggandet att direktivet i fråga skall iaktas, haft för avsikt att fastställa ett objektiva villkor för beviljande av bidrag, för att undvika att gemenskapen finansierar export som sker i strid med ett allmänintresse för gemenskapen.

24. Viamex har i sitt skriftliga yttrande föreslagit en tolkning av de relevanta bestämmelserna i direktiv 91/628 som kan tillämpas i förevarande fall. Det har särskilt gjort gällande att den förlängning av transporttiden med två timmar som kan göras i undantagsfall är tillämplig i förevarande fall,

med hänsyn till närheten till bestämmelseorten som kan lokaliseras vid utförselstället från gemenskapens tullområde. Vidare bör det vara tillåtet att avvika från transporttiderna och vilotiderna vid force majeure, som förelåg i det aktuella fallet, där transporten fördröjdes på grund av en olycka och där viloperioden på 24 timmar inte iaktogs för att följa gränsveterinärens direktiv till transportören.

III — Rättslig bedömning

25. Den nationella domstolen vill, genom den aktuella frågan, att domstolen skall klargöra huruvida artikel 1 i förordning nr 615/98 är giltig till den del det däri föreskrivs som ett villkor för utbetalning av exportbidrag att bestämmelserna i direktiv 91/628 iaktas.

26. Den nationella domstolen hyser i synnerhet tvivel om att den ovannämnda artikeln är giltig av en rad olika skäl som jag kommer att bedöma nedan.

27. För det första vill Finanzgericht Hamburg få klarhet i huruvida hänvisningen i artikel 1 i

förordning nr 615/98 till direktivet om skydd av djur är lagenlig, med hänsyn till de aktuella regelverkens olika syften. Den anser att om det antas att bevis för att bestämmelserna i direktiv 91/628 har iakttagits utgör en förutsättning för att bidraget skall utbetalas, ger det upphov till ett villkor för utbetalningen av bidragen som helt saknar ett direkt eller indirekt samband med syftena med detta finansieringssystem och innebär för övrigt att sanktionsåtgärder vidtas mot beteenden som inte skadar gemenskapens finansiella intressen. Nämnda domstol vill vidare få klarhet i huruvida hänvisningen kan anses giltig, med hänsyn till att den i praktiken medför sanktionsåtgärder för exportören på grund av att de transportvillkor som föreskrivs i någon av bestämmelserna i direktivet inte har uppfyllts med följden att rätten till bidrag går förlorad (eller att det uppstår en skyldighet att återbetala den förskottsbetalning av bidraget som redan erhållits), oavsett exportörens ansvar för att dessa villkor inte har uppfyllts och oavsett hur allvarligt åsidosättandet är.

28. Beträffande det första spørsmålet skall det erinras om att det i förordning nr 615/98 föreskrivs tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag inom nötköttssektorn och att förordningen antogs av kommissionen för att genomföra rådets grundförordning nr 805/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött, i dess lydelse enligt rådets förordning nr 2634/97 av den 18 december 1997.

29. Artikel 1 i förordning nr 615/98 utgör närmare bestämt en tillämpningsföreskrift, enligt vad som uttryckligen föreskrivs i artikel 13.9 i grundförordningen nr 805/68. I artikel 13.9 i nämnda förordning, i dess lydelse enligt rådets ovannämnda förordning nr 2634/97, uppställs det som ett villkor för utbetalning av exportbidrag inom nötköttssektorn att bestämmelserna i gemenskapens lagstiftning om djurens välfärd iakttas, särskilt skyddet av djur under transport. Till dessa hör direktiv 91/628, vilket särskilt omnämns i första skälet till förordning nr 2634/97.

30. Härav följer att valet, vilket har föranlett tvivel hos den nationella domstolen, att fästa vikt vid bestämmelserna i gemenskapens lagstiftning om djurens välbefinnande inom ramen för systemen med exportbidrag, och att föreskriva att rätten till bidrag går förlorad om dessa bestämmelser inte iakttas, utgör ett val som gjordes på rådsnivå i samband med den grundförordning som inrättade den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött, avseende vilken kommissionen endast har fastställt tillämpningsföreskrifter i förordning nr 615/98.

31. Den nationella domstolens påpekanden avser visserligen inte artikel 13.9 i grundförordningen, utan enbart artikel 1 i förordning nr 615/98, vari tillämpningsföreskrifterna fastställs, men det är nödvändigt att erinra om kopplingen, vilken infördes

genom grundförordningen, mellan de två skilda regelverken för exportbidrag och djurens välbefinnande. Nämnda koppling infördes lagenligt av rådet vid utövandet av dess omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitik. Genom att fästa vikt vid bestämmelserna om djurens välbefinnande inom ramen för systemet med exportbidrag har rådet vidtagit åtgärder för att tillvarata ett allmänintresse som, enligt vad domstolen har angett, institutionerna skall beakta vid förverkligandet av målen för den gemensamma jordbrukspolitik, särskilt inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden.

32. Gemenskapslagstiftningen om djurens välbefinnande utgör inte bara en reaktion inför den allmänna uppfattningen att djur inte bör utsättas för onödigt lidande samt bidrar direkt och indirekt till att bibehålla kvaliteten på livsmedel, utan syftar även till att fastställa minimikrav för skyddet som är gemensamma för samtliga medlemsstater, i syfte att förhindra att de ekonomiska aktörerna behandlas olika och att den fria rörligheten för varor snedvrids.

6 — Se exempelvis dom av den 23 februari 1988 i mål 68/86, Förenade kungariket mot rådet (REG 1988, s. 855; svensk specialutgåva, volym 9, s. 367), punkt 12. Vikten av att ta hänsyn till djurens välfärd vid utformning och genomförande av gemenskapens politik i fråga om jordbruk erkänns uttryckligen i protokollet om djurskydd och djurens välfärd, vilket fogats till Amsterdamfördraget (EGT C 340, 1997, s. 110).

33. Om det, såsom angetts ovan, skall anses att det val som rådet gjorde genom förordning nr 805/68, i dess lydelse enligt förordning nr 2634/97, nämligen att koppla samman systemet med bidrag och gemenskapsbestämmelserna om djurskydd, i sig är lagenligt, skall även den hänvisning till samma bestämmelser som kommissionen, då den reglerade systemet med bidrag genom förordning nr 615/98, gjorde vid utövandet av de befogenheter som rådet delegerat till den i det avseendet i sig anses lagenlig.

34. Användningen av en så kallad korshänvisning, vilken har använts av gemenskapslagstiftaren även på andra områden,⁷ strider för övrigt inte mot någon särskild bestämmelse eller mot någon allmän gemenskapsrättslig princip.

35. Jag anser således att det saknas fog för den ovisshet som den nationella domstolen har gett uttryck för vad beträffar giltigheten av ovannämnda artikel 1 i kommissionens förordning nr 615/98 i de avseenden som analyserats i föregående punkter.

7 — Den svenska regeringen har i det avseendet nämnt rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitikens och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (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 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, s. 1).

36. Vad beträffar det andra spörsmålet, det vill säga det konkreta resultat som den aktuella hänvisningen leder till, har Finanzgericht Hamburg, i skälen till beslutet om hänskjutande, framför allt påpekat att hänvisningen medför att det i förordningen, och således i reglerna för rätten till exportbidrag för de aktuella djuren, införs en rad bestämmelser som "är betänkligt obestämda" och att varken exportören eller den myndighet som är behörig på området för bidrag kan begripa den konkreta utformningen av dessa bestämmelser. Vidare har Finanzgericht Hamburg påpekat att "nationella myndigheter och domstolar är direkt förhindrade att med hänsyn till proportionalitetsprincipen avstå från att neka exportbidrag vid sådana överträdelser av direktivet om skydd av djur vid transport som är endast ringa eller ursäktliga, eller att endast delvis neka exportbidrag".⁸

37. Av dessa påpekanden framgår att Finanzgericht Hamburg anser att dess fråga rörande giltigheten av hänvisningen till direktiv 91/628 i artikel 1 i förordning nr 615/98 har ett nära samband med frågan huruvida följderna enligt artikel 5.3 av att de transportvillkor som föreskrivs i direktivet inte har uppfyllts är proportionerliga. Det föreligger ett nära samband, eftersom man genom denna fråga vill att domstolen skall ta ställning till huruvida denna hänvisning, även om den i sig är lagenlig, enligt gemenskapsrätten upphör att vara giltig om hänvisningen avser ett direktiv som innehåller

8 — Se den nationella domstolens beslut om hänskjutande.

bestämmelser som är betänkligt obestämda och som således inte förefaller ålägga dem som direktivet är riktat till en proportionerlig åtgärd.

38. Avgränsningen av den fråga som ställts till domstolen som följer härav är viktig för lösningen på de problem som uppkommit vid den nationella domstolen, eftersom de specifika och konkreta regler rörande rätten till bidrag som uppställs i förordning nr 615/98 har ett helt annat syfte än det specifika och konkreta syfte som föreskrivs i direktiv 91/628, med hänvisning till skyddet för djurs hälsa vid transport: i sistnämnda direktiv föreskrivs nämligen skyldigheten för medlemsstaterna att säkerställa att vissa krav iakttas vid transporter, genom att det i artikel 18 föreskrivs att medlemsstaterna skall besluta om "lämpliga särskilda sanktionsåtgärder" för överträdelser av direktivet som begås av fysiska eller juridiska personer, vilket förutsätter att medlemsstaterna, inom de frister som de måste vidta åtgärder för att genomföra direktivet, "specificerar" dessa. I förordning nr 615/98 "beivras" däremot underlåtenheten att iakttä reglerna om transport som anges i direktivet, inte genom ett system med lämpliga särskilda sanktionsåtgärder, rangordnade efter svårighetsgraden för varje typ av överträdelse, utan genom en enda betungande åtgärd som består i att rätten till bidrag bortfaller, vilken skall tillämpas med avseende på varje överträdelse av de bestämmelser som föreskrivs i direktivet.

39. De bestämmelser som föreskrivs i direktivet påverkar inte i sig direkt de aktörer för vars räkning transporten utförs, utan det är medlemsstaternas genomförandelagstiftningar som direkt påverkar dessa aktörer.

40. Bestämmelserna påverkar direkt de enskilda exportörerna, genom att de övergår från sitt ursprungliga sammanhang som regler för transport till det sammanhang där de får relevans genom hänvisningen i förordning nr 615/98. Det får till följd att bestämmelserna och varje beslut som antas med stöd av dessa – med beaktande av den funktion som dessa ges genom hänvisningen – inte kan anses vara lagenliga a) om inte bestämmelserna utgör en klar och otvetydig grund för besluten och b) om effekterna av dessa är oproportionerliga.

41. Domstolen har särskilt angett att i enlighet med den grundläggande rättssäkerhetsprincipen, enligt vilken gemenskapens lagstiftning skall vara klar och dess tillämpning förutsebar för alla dem som berörs därav, kan en sanktionsåtgärd, även om den inte är av straffrättslig art, endast påföras om den har en klar och otvetydig rättslig grund.⁹ Vidare krävs det enligt

9 — Se exempelvis dom av den 18 november 1987 i mål 137/85, Maizena (REG 1987, s. 4587), punkt 15, och av den 12 december 1990 i mål C-172/89, Vandermoortele mot kommissionen (REG 1990, s. I-4677), punkt 9.

proportionalitetsprincipen att de åtgärder som föreskrivs i en gemenskapsbestämelse är ägnade att leda till att det eftersträvar målet uppnås och att de inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detsamma,¹⁰ och att de ekonomiska aktörernas eventuella åligganden står i proportion till de mål som eftersträvas inom ramen för gemenskapätgårdén.

transporten och varje lidande hos djuren när strejker eller andra oförutsebara omständigheter hindrar tillämpningen” av detta direktiv. Enligt artikel 7.1 andra meningen skall medlemsstaterna vidta särskilda åtgärder vid hamnar och gränskontrollstationer i syfte att påskynda transporten av djur i överensstämmelse med direktivets krav.

42. Den begäran om klargöranden som Finanzgericht Hamburg har framställt till domstolen förutsätter givetvis en kontroll av huruvida förordningens hänvisning till direktivet är förenlig med de två ovannämnda kraven. Vid genomförandet av denna kontroll måste det eftersträvas en lämplig jämvikt mellan säkerställandet av de gemenskapspolitiska mål som eftersträvas genom hänvisningen och rättsskyddet för dem som omfattas därav.

44. Med hänsyn till detta delade ansvar för att säkerställa hälsoskyddet vid transport av nötkreatur måste det fästas vikt vid de uppgifter som redan angetts ovan i punkt 13 och som klart framgår av det beslut som fjärde avdelningen vid Finanzgericht Hamburg meddelade den 10 januari 2006.

43. I det avseendet skall det fästas vikt vid att det i direktivet föreskrivs att ansvaret för att skydda djurs hälsa vid transport inte bara åligger exportören eller dennes ombud utan även medlemsstaterna. Medlemsstaterna är enligt artikel 7.1 första meningen i direktivet skyldiga att säkerställa ”att nödvändiga åtgärder vidtas för att förhindra eller reducera till ett minimum varje fördröjning av

45. Som påpekats ovan har Finanzgericht i det beslutet formulerat den fråga som den hänskjutit till EG-domstolen utifrån ett konstaterande som EG-domstolen, inom ramen för dess uppgifter enligt artikel 234 EG, med nödvändighet måste följa: Finanzgericht har konstaterat att efter en viloperiod på 20 timmar, vilken ägde rum efter en första transportfas som enligt direktivet borde ha åtföljts av en viloperiod på 24 timmar, återupptogs transporten av djuren i fråga ”på direktiv av den ansvarige veterinären”, i enlighet med praxisen att ”det i regel är den tjänstgörande veterinären som beslutar om tidpunkten för lastning och vida-

10 — Se domen i det ovannämnda målet Maizena, punkt 15, och dom av den 11 juli 2002 i mål C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister (REG 2002, s. I-6453), punkt 59.

retransport av djuren, och att föraren inte på något sätt kan påverka efter hur många timmars viloperiod transporten skall köra vidare från mellanstationen". Det är uppenbart att detta konstaterades på grundval av bedömningen att återupptagandet av transporten inte skadat skyddet för djuren.

46. Uppgifterna ovan

- a) bekräftar konkret det som redan har påpekats beträffande att det i direktivet föreskrivs åtgärder och ansvar för djurens hälsoskydd som inte bara åligger exportörerna utan även medlemsstaterna, och

- b) visar på ett tydligt sätt att proportionalitetsprincipen har åsidosatts genom rådets förordning och kommissionens förordning, genom att allt ansvar för djurens hälsa läggs på exportören och genom att det föreskrivs att underlåtenhet att iaktta en tidsplan, vars efterlevnad även kan vara avhängig av medlemsstaternas myndigheters agerande, på ett automatiskt och mycket oflexibelt sätt medför en sanktionsåtgärd för exportören, även i de fall då de nationella myndigheterna, vilka gemenskapen har gett till uppgift att utöva

tillsyn på området, intygar att djuren är vid god hälsa och att transporten kan eller skall återupptas. Proportionalitetsprincipen innebär, enligt vad som flera gånger har fastställts i den gemenskapsrättspraxis som det hänvisats till i punkt 41, att det inte är tillåtet för institutionerna att använda sin behörighet för att gå längre än vad som krävs för att uppnå de mål som ligger till grund för deras behörighet. Genom att anta dessa förordningar har rådet och kommissionen – genom att bortse från det faktum att ansvaret för djurhälsoskyddet, enligt gemenskapsrätten, även åligger medlemsstaterna – gått längre än vad som ovillkorligen och rimligen kan krävas av exportörerna.

47. Av detta följer att de frågor som ställts av Finanzgericht Hamburg, tolkade mot bakgrund av det samband som påpekats ovan, skall besvaras jakande. Det gäller både i mål C-37/06 och i mål C-58/06.

48. Det kan inte anses att min slutsats i föregående punkt strider mot den rättspraxis genom vilken domstolen har slagit fast att de bestämmelser som antagits i huvudsak med stöd av kommissionens förordning nr 3665/87 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter är förenliga med proportionalitetsprincipen och således är giltiga. I

dessas bestämmelser föreskrivs, för att främja och skydda EG:s deltagande i den internationella handeln med nötkött, en rätt till bidrag och förskott som täcks av en säkerhet som ställs i form av en bankgaranti och som motsvarar storleken på bidragen till de aktörer som exporterar sådant kött till tredje land. Vidare föreskrivs följande i bestämmelserna, även för det fall den export som ursprungligen planerades inte har kunnat genomföras på grund av force majeure:

a) Om de djur beträffande vilka ett exportförfarande har inletts inte har släppts ut på marknaden i det land med avseende på vilket exportförfarandet har inletts, bortfaller exportörens rätt till bidrag, och det uppstår således en skyldighet för vederbörande att återbetala det erhållna förskottet, genom förverkande av den för det ändamålet ställda säkerheten.

b) Om exportören ändå lyckas exportera djuren till ett annat tredje land än det land med avseende på vilket exportförfarandet, med beviljande av ett förskott, har inletts, och det är fråga om ett land med avseende på vilket gemenskapen har fastställt bidrag med ett lägre belopp, skall exportören återbetala det belopp som betalats ut i förskott som överstiger det bidrag som denne har rätt till för den export som faktiskt genomförts.¹¹

49. Min slutsats i punkt 47 ovan är inte oförenlig med denna rättspraxis. I denna rättspraxis har det visserligen förespråkats att rätten till bidrag skall bortfalla och att en förordning, vari denna rätt föreskrivs, är förenlig med proportionalitetsprincipen, men den avser fall där denna rätt kommer i fråga i helt andra syften än då bortfallandet av denna rätt kommer i fråga i förevarande fall.

50. Införandet genom förordning nr 805/68 av ett system med exportbidrag har haft, och fortsätter att ha, till syfte att öppna länders marknader för export av nötkreatur och att hålla dessa marknader öppna, genom att säkerställa EG:s deltagande i den internationella handeln med sådana djur för att minska överskotten på den inre marknaden, och samtidigt upprätthålla en lämplig inkomstnivå för dem som är verksamma inom jordbruk.¹²

51. Exportörer har rätt till bidrag om de kan visa att de släppt ut djuren i fråga på marknaden i ett tredje land och samtidigt avlägsnat dem från gemenskapsmarknaden. Beviljandet av bidrag till exportörerna utgör ersättning för deras medverkan till att uppnå gemenskapspolitikens mål genom denna konkreta insats. Att rätten till bidrag "bortfaller" när djuren inte har släppts ut på marknaden i tredje land innebär i själva verket inte

11 — Se, för ett liknande resonemang, exempelvis dom av den 28 mars 1996 i mål C-299/94, *Anglo-Irish Beef Processors International m.fl.* (REG 1996, s. I-1925), punkt 29, och av den 29 september 1998 i mål C-263/97, *First City Trading m.fl.* (REG 1998, s. I-5537), punkt 36.

12 — Se exempelvis domen i det ovannämnda målet *First City Trading m.fl.*, punkt 26.

att en befintlig rätt eller en rätt som håller på att bekräftas bortfaller, utan endast att det inte på nytt ges någon rätt till bidrag som skulle ha uppstått enbart om det hade konstaterats att ett sådant utsläppande på marknaden hade skett. Om inte djuren har släppts ut på marknaden i ett tredje land skulle det utgöra en överföring av gemenskapsmedel utan grund att ge exportören rätt till bidrag och låta denne behålla det förskott som beviljats i avvaktan på utbetalningen av bidraget. Det saknas även grund för att låta exportören behålla skillnaden mellan det belopp som utbetalats i förskott med avseende på export till ett tredje land och det belopp som exportören har rätt till på grund av att denne, alltså på grund av force majeure, inte har kunnat exportera djuren till det land med avseende på vilket exportförfarandet inleddes utan har exporterat djuren till ett annat tredje land avseende vilket gemenskapen har fastställt lägre bidrag.

skillnaden mellan förskottsbeloppet och det faktiska bidraget".¹³

53. Syftet med att rätten till bidrag bortfaller, vilket föreskrivs genom hänvisningen i artikel 1 i förordning nr 615/98 till direktiv 91/628, är ett helt annat. Som framgår av artikel 18 i rådets direktiv 91/628 om skydd av djur vid transport, och som angetts ovan, innebär direktivet en skyldighet för medlemsstaterna att besluta om "lämpliga särskilda sanktionsåtgärder för överträdelser av detta direktiv som begås av fysiska eller juridiska personer". Föreskriften i artikel 5.3 i förordning nr 615/98 att exportbidraget inte skall utbetalas till exportören för det fall direktivet inte har "efterlevts" syftar, till skillnad från vad som föreskrivs i artikel 33.5 i förordning nr 3665/87, inte på avsaknaden av den ersättning med avseende på vilken "bidraget" har föreskrivits, utan genom föreskriften införs en åtgärd som är till nackdel för exportören och som intar en plats bland de sanktionsåtgärder som enligt artikel 18 i direktivet medlemsstaterna skulle besluta om och som gemenskapen har infört med beaktande av erfarenheterna på området och som en bekräftelse av uppfattningen att gemen-

52. Av dessa skäl har domstolen, i den rättspraxis som nämnts ovan i punkt 48, ansett att förordning nr 3665/87 inte är ogiltig på grund av att den strider mot proportionalitetsprincipen av den anledningen att det i denna förordning föreskrivs "ett förverkande av en del av garantin som är lika med

13 — Detta vederläggs inte av bestämmelsen att de aktörer som, efter att ha erhållit förskott på bidrag för export till tredje land av nötkreatur, inte släpper ut dessa djur på marknaden i ett tredje land, inte är skyldiga att återbetala förskottet när djuren har förlorats under pågående transport på grund av force majeure. Detta undantag från återbetalningsskyldigheten är endast hänförligt till det exceptionella erkännandet av de ansträngningar som exportören ändå har gjort för att medverka till att förverkliga gemenskapspolitiken, och undantaget är möjligt endast därför att lagstiftaren uttryckligen har föreskrivit det.

skapen mer aktivt bör åta sig ansvaret för djurskyddet.

inletts i det tredje land som är destination eller på marknaden i ett annat tredje land, även om det sker med smärre förseningar som inte enbart exportörerna kan lastas för.

54. Genom att rätten till bidrag bortfaller då djuren inte har släppts ut på marknaden i ett tredje land, har kommissionen genom förordning nr 3665/87 förhindrat att en rätt uppstår. Genom att ingripa genom förordning nr 615/98 har kommissionen påverkat en rättslig ställning som är avsedd att ta sig konkret uttryck i rätten till bidrag i de fall då exportörerna lyckas släppa ut de djur med avseende på vilka ett exportförfarande har

55. Eftersom förordning nr 615/98 ger upphov till en sanktionsåtgärd som, även om den är av administrativ art, är avsedd att påverka enskildas rättigheter enligt gemenskapens rättsordning, måste förordningens lagenlighet vara avhängig av villkoret att dess verkningar står i proportion till de mål som eftersträvas. Som påpekats ovan är så inte fallet med förordningens verkningar.

IV — Förslag till avgörande

56. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen skall besvara de frågor som ställts av Finanzgericht Hamburg enligt följande:

Artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 615/98 av den 18 mars 1998 om särskilda tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag när det gäller

levande nötkreaturs välbefinnande vid transport skall anses ogiltig på grund av att den strider mot proportionalitetsprincipen, till den del den, genom att hänvisa till rådets direktiv 91/628 om skydd av djur vid transport i stället för att införa "särskilda lämpliga sanktionsåtgärder", vilket enligt nämnda direktiv krävs av medlemsstaterna, lägger allt ansvar för djurskyddet på exportören och genom att det föreskrivs att underlåtenhet att iaktta en tidsplan, vars bristande efterlevnad även kan vara avhängig av de nationella myndigheternas agerande, på ett automatiskt och oflexibelt sätt medför som sanktionsåtgärd att exportören förlorar rätten till bidrag och genom att en sådan sanktionsåtgärd vidtas även i de fall då de nationella myndigheterna anser att djuren är vid god hälsa och ålägger transportören att återuppta transporten, utan beaktande av huruvida tidsplanen har iakttagits.