



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 23 april 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Jordbruk — Förordning (EG) nr 1/2005 — Skydd av djur under transport — Lång transport mellan en medlemsstat och ett tredjeland — Artikel 14.1 — Kontroller och andra åtgärder avseende färdjournalen som den behöriga myndigheten på avsändningsorten ska utföra före långa transporter — Huruvida denna bestämmelse är tillämplig på den del av transporten som sker utanför Europeiska unionen — Huruvida reglerna i nämnda förordning är tillämpliga på denna del av transporten”

I mål C-424/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tyskland) genom beslut av den 2 juli 2013, som inkom till domstolen den 25 juli 2013, i målet

Zuchtvieh-Export GmbH

mot

Stadt Kempten,

ytterligare deltagare i rättegången:

Landesanwaltschaft Bayern,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász och D. Šváby (referent),

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 juli 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Zuchtvieh-Export GmbH, genom C. Winterhoff och A. Wolowski, Rechtsanwälte,
- Stadt Kempten, genom N. Briechle, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

- Landesanstalt für Landwirtschaft Bayern, genom R. Käß, i egenskap av ombud,
- Litauens regering, genom D. Kriauciūnas och V. Čepaitė, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom F. Erlbacher, H. Kranenborg och B. Eggers, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 11 september 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG samt förordning (EG) nr 1255/97 (EUT L 3, 2005, s. 1, och rättelse, EUT L 336, 2011, s. 86).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Zuchtvieh-Export GmbH (nedan kallat Zuchtvieh-Export) och Stadt Kempten om ett beslut av den sistnämnda, i egenskap av behörig myndighet på avsändningsorten, att avslå Zuchtvieh-Exports ansökan om tullklarering av en sändning nötkreatur som skulle fraktas medelst vägtransport från Kempten (Tyskland) till Andizjan (Uzbekistan).

Tillämpliga bestämmelser

- 3 Förordning nr 1/2005 innehåller bland annat följande skäl:

”(1) Enligt protokollet om djurskydd och djurens välfärd som fogas till [EG]-fördraget skall gemenskapen och medlemsstaterna fullt ut ta hänsyn till djurens välfärd vid utformning och genomförande av politiken i fråga om jordbruk och transport.

...

(5) Långa djurtransporter, även långa transporter av djur som förs till slakt, bör med hänsyn till djurens välbefinnande begränsas i största möjliga utsträckning.

...

(11) För att säkerställa en enhetlig och effektiv tillämpning av denna förordning i hela gemenskapen mot bakgrund av dess grundläggande princip enligt vilken djuren inte får transporteras på ett sådant sätt att de riskerar att skadas eller orsakas onödigt lidande, är det lämpligt att fastställa detaljerade bestämmelser som tar upp de särskilda behov som uppkommer i samband med olika transportformer. Sådana detaljerade bestämmelser bör tolkas och tillämpas i enlighet med ovan nämnda princip och de bör uppdateras vid lämplig tidpunkt så snart som de – särskilt med beaktande av nya vetenskapliga utlåtanden – visar sig inte längre säkerställa överensstämmelse med ovan nämnda princip när det gäller vissa djurarter eller vissa transportformer.

...”

- 4 Tillämpningsområdet för förordning nr 1/2005 anges i artikel 1 i förordningen, i vilken det föreskrivs följande:

”1. Denna förordning skall tillämpas på transport av levande ryggradsdjur inom gemenskapen, inklusive de särskilda kontroller som behöriga tjänstemän skall genomföra av sändningar som ankommer till eller lämnar gemenskapens tullområde.

2. Endast artiklarna 3 och 27 skall tillämpas på

- a) transporter av djur som utförs av uppfödare med användning av jordbruksfordon eller egna transportmedel i sådana fall där de geografiska förhållandena kräver en transport för årstidsbetingad transhumance för vissa typer av djur,
- b) transporter av egna djur som uppfödarna utför med egna transportmedel på avstånd understigande 50 km från deras anläggning.

...”

- 5 I artikel 2 i förordning nr 1/2005 finns bland annat följande definitioner:

”...

d) *gränskontrollstation*: varje kontrollstation som utformats och godkänts i enlighet med artikel 6 i [rådets direktiv 91/496/EEG av den 15 juli 1991 om fastställande av regler för hur veterinärkontroller skall organiseras för djur som importeras till gemenskapen från tredje land och om ändring av direktiven 89/662/EEG, 90/425/EEG och 90/675/EEG (EGT L 268, s. 56; svensk specialutgåva, område 3, volym 39, s. 45)] för utförande av veterinärkontroller på djur som anländer från tredjeländer till gemenskapens gräns.

...

f) *behörig myndighet*: den centrala myndighet i en medlemsstat som är behörig att utföra kontroller av djurens välbefinnande eller en myndighet till vilken den har delegerat denna behörighet.

...

h) *kontrollstationer*: kontrollstationer i den mening som avses i [rådets förordning (EG) nr 1255/97 av den 25 juni 1997 om gemenskapskriterier för mellanstationer och om ändring av färdplanen i bilagan till direktiv 91/628/EEG (EGT L 174, s. 1)].

i) *utförelseställe*: gränskontrollstation eller varje annan plats som en medlemsstat har anvisat och där djur lämnar gemenskapens tullområde.

j) *befordran*: hela transporten från avsändningsorten till bestämmelseorten, inklusive eventuell urlastning, förvaring och ilastning vid mellanstationer under befordran.

...

m) *lång transport*: befordran som överskrider åtta timmar räknat från den tidpunkt då det första djuret i sändningen flyttas.

...

s) *bestämmelseort*: plats där ett djur lastas ur ett transportmedel och

- i) förvaras under minst 48 timmar före tidpunkten för avsändning, eller
- ii) slaktas.

t) *plats för vila eller omlastning*: varje plats där man gör uppehåll under befordran och som inte utgör bestämelseort, inklusive plats där djuren har bytt transportmedel med eller utan urlastning.

...

w) *transport*: förflyttning av djur som genomförs med hjälp av ett eller flera transportmedel och därmed sammanhängande förfaranden, inklusive ilastning, urlastning, omlastning och vila, fram till det att urlastningen av djuren är avslutad på bestämelseorten.

...”

6 Artikel 3, med rubriken ”Allmänna villkor för transport av djur”, har följande lydelse:

”Ingen person får transportera eller låta transportera djur på ett sådant sätt att de riskerar att skadas eller orsakas onödigt lidande.

Dessutom skall följande villkor vara uppfyllda:

a) Alla nödvändiga åtgärder skall ha vidtagits på förhand för att transporttiden skall begränsas till ett minimum och djurens behov skall vara tillfredsställda under befordran.

b) Djuren skall vara i skick för planerad befordran.

c) Transportmedlen skall vara utformade och konstruerade samt underhållas och handhas på ett sådant sätt att skador och lidande förhindras och djurens säkerhet tryggas.

...

e) Personer som hanterar djuren skall vara utbildade eller ha vederbörlig kompetens för sin uppgift och utföra sitt arbete utan att använda våld eller andra metoder som i onödan kan skrämja djuren eller tillfoga djuren skada eller lidande.

f) Transporten till bestämelseorten skall genomföras utan dröjsmål och förutsättningarna för djurens välbefinnande skall kontrolleras regelbundet och upprätthållas på lämpligt sätt.

g) Djuren skall förfoga över tillräcklig golvyta och ståhöjd i förhållande till sin storlek och den planerade befordran.

h) Djuren skall få vatten, foder och vila med lämpliga intervall och i en mängd och av en kvalitet som skall vara anpassad till djurart och storlek.”

7 I artikel 5 i förordning nr 1/2005, med rubriken ”Krav på planering av djurtransporten”, föreskrivs följande:

”...

3. Organisatörer skall vid varje befordran se till

- a) att djurens välbefinnande inte äventyras på grund av bristande samordning av de olika delarna av befordran och att hänsyn tas till väderförhållanden ...

...

4. Vid långa transporter mellan medlemsstaterna eller med tredjeland av tama hästdjur, med undantag av registrerade hästdjur, och tamdjur av nötkreatur, får, getter och svin [nedan de berörda djuren] skall transportörer och organisatörer följa bestämmelserna om färdjournal enligt bilaga II.”

- 8 Artikel 6.3 och 6.4 i förordningen har följande lydelse:

”3. Transportörer skall transportera djur i enlighet med de tekniska föreskrifter som anges i bilaga I.

4. Transportörer skall anförtro djurhanteringen till personal som har fått utbildning om tillämpliga bestämmelser enligt bilagorna I och II.”

- 9 I artikel 8.2 i förordning nr 1/2005 föreskrivs följande:

”Djurhållarna skall kontrollera alla djur som anländer till en omlastningsplats eller en bestämmelseort och fastställa om djuren är eller har varit föremål för lång transport mellan medlemsstaterna och med tredjeland. Vid långa transporter av [de berörda djuren] skall djurhållare följa bestämmelserna om färdjournal enligt bilaga II.”

- 10 Artikel 14 i förordningen har rubriken ”Kontroller och andra åtgärder avseende färdjournalen som den behöriga myndigheten skall utföra före långa transporter” I artikel 14.1 föreskrivs följande:

”Före långa transporter mellan medlemsstaterna och med tredjeland av tama hästdjur och tamdjur av nötkreatur, får, getter och svin skall den behöriga myndigheten på avsändningsorten

- a) på lämpligt sätt kontrollera att

- i) transportörer som är uppförda i färdjournalen har relevant giltigt tillstånd för transportörer, giltigt intyg om godkännande för transportmedel för långa transporter och giltiga behörighetstillstånd för förare och skötare,
- ii) den färdjournal som organisatören har lämnat är realistisk och visar att bestämmelserna i denna förordning efterlevs,

- b) om resultaten av kontrollerna enligt led a inte är tillfredsställande, ålägga organisatören att ändra planerna för den långa transporten så att den överensstämmer med bestämmelserna i denna förordning,

- c) om resultaten av kontrollerna enligt led a är tillfredsställande skall den behöriga myndigheten påföra färdjournalen en stämpel,

- d) via det system för informationsutbyte som anges i artikel 20 i [rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden (EGT L 224, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33 s. 146)] så snart som möjligt till den behöriga myndigheten på bestämmelseorten, utförelsestället eller kontrollstationen översända de i färdjournalen angivna uppgifterna om de långa transporter som avses.”

- 11 I artikel 15.2 i förordningen föreskrivs följande.

”När det gäller långa transporter mellan medlemsstater eller mellan medlemsstater och tredjeländer skall kontrollerna på avsändningsorten av huruvida djuren är i skick att transporteras, enligt kapitel I i bilaga I, utövas före lastningen som ett led i kontrollerna avseende djurens hälsa enligt relevant veterinärlagstiftning i gemenskapen, inom de frister som fastställs i sådan lagstiftning.”

12 Artikel 21 i förordning nr 1/2005 avser ”Kontroller vid utförelseställen och gränskontrollstationer”. Artikeln har följande lydelse:

”1. ... när djur befinner sig på utförelseställen eller gränskontrollstationer, skall officiella veterinärer i medlemsstaterna i fråga kontrollera att djuren transporteras i enlighet med bestämmelserna i denna förordning och i synnerhet

- a) att transportörerna har lämnat in en kopia av ett giltigt tillstånd...
- b) att förarna av vägfordon som transporterar [de berörda djuren], samt skötare av dessa, har förelagt ett giltigt kompetensbevis ...,
- c) att djuren är i skick för vidare befordran,
- d) att det transportmedel som skall användas för djurens vidare befordran uppfyller kraven i kapitel II och i tillämpliga fall kapitel VI i bilaga I,
- e) att transportörerna vid export har visat att befordran från avsändningsorten fram till första urlastning i det slutliga bestämmelslandet överensstämmer med reglerna enligt alla internationella avtal som förtecknas i bilaga V och som gäller i berörda tredjeländer,
- f) om [de berörda djuren] har transporterats eller skall transporteras med långa transporter.

2. Vid långa transporter av [de berörda djuren] skall de officiella veterinärerna vid utförelseställen och gränskontrollstationer utföra och journalföra de kontroller som anges i avsnitt 3, ’Bestämmelseort’, i färdjournalen [som omnämns] i bilaga II. Den behöriga myndigheten skall bevara uppgifterna om dessa kontroller och kontrollerna enligt punkt 1 under minst tre år räknat från den dag då kontrollerna utfördes ...

3. Om den behöriga myndigheten anser att djuren inte är i skick att fullfölja transporten skall dessa lastas ur, vattnas, utfodras och få vila.”

13 I bilaga I, kapitel V till förordning nr 1/2005 anges reglerna avseende intervaller för vattning och utfodring samt transporttidens och viloperiodens längd. Enligt punkterna 1.4 d och 1.5 i nämnda kapitel ska kor vid långa vägtransporter efter 14 timmars transport få en vilotid på minst en timme, under vilken de ska vattnas och om nödvändigt utfodras. Efter denna vilotid kan transporten återupptas under en period på högst 14 timmar, varefter djuren ska lastas av, utfodras, vattnas och få en vilotid på minst 24 timmar.

14 Bilaga II till förordningen innehåller bestämmelser avseende färdjournalen, vilka transportörer och organisatörer av långa transporter mellan medlemsstaterna eller med tredjeländer av de berörda djuren enligt artikel 4.5 i förordningen ska följa. Färdjournalen består av fem avsnitt, vilka avser planering av befordran, avsändningsort, bestämmelseort, transportörens rapport med avseende på dels faktisk resväg, vilo- omlastnings- och utförelseställen, dels skadade eller döda djur under befordran, och eventuella avvikelserapporter. I bilagan finns bland annat följande bestämmelser:

” ...

3. Organisatören skall

...

- b) ombesörja att den behöriga myndigheten på avsändningsorten på ett sätt som denna myndighet fastställer erhåller en, utom vad gäller nummer på veterinärintygen, korrekt ifylld och undertecknad kopia av avsnitt 1 av färdjournalen senast två arbetsdagar före avresan,
 - c) följa eventuella instruktioner som den behöriga myndigheten ger i enlighet med artikel 14.1,
 - d) se till att färdjournalen är stämplad enligt kraven i artikel 14.1,
 - e) se till att färdjournalen åtföljer djuren under befordran fram till bestämmelseorten eller, om det gäller export till ett tredjeland, minst fram till utförselstället.
4. Djurhållare på avsändningsorten och på bestämmelseorten, om denna ligger på gemenskapens territorium, skall fylla i och underteckna de relevanta avsnitten av färdjournalen. De skall snarast möjligt informera den behöriga myndigheten om eventuella reservationer de har angående efterlevnaden av bestämmelserna i denna förordning och skall för detta ändamål använda mallen i avsnitt 5.

...

7. Om djur exporteras till ett tredjeland skall transportörerna överlämna färdjournalen till den officiella veterinären vid utförselstället.

För export av levande nötkreatur som omfattas av exportbidrag behöver avsnitt 3 i färdjournalen inte fyllas i om det enligt jordbrukslagstiftningen krävs en rapport.

8. Den transportör som avses i avsnitt 3 i färdjournalen skall behålla
- a) en kopia av den ifyllda färdjournalen,

...

[Angivna d]okument ... skall inom en månad efter det att färdjournalen fyllts i göras tillgängliga för den behöriga myndighet som beviljade transportören tillstånd samt, på begäran, den behöriga myndigheten på avsändningsorten, och transportören skall förvara dokumenten under minst tre år från den dag då kontrollen skedde.

Dokument som anges i led a skall återsändas till den behöriga myndigheten på avsändningsorten inom en månad efter det att befordran avslutats, om inte de [navigerings]system används som avses i artikel 6.9. ...”

- ¹⁵ I tillägget till bilaga II till förordning nr 1/2005 finns mallar för de olika avsnitten i färdjournalen. Det första av dessa avsnitt, med rubriken ”Planering”, innehåller ett antal rubriker, däribland transportens totala förväntade längd (rubrik 2), avsändningsland och -ort, datum och tidpunkt (rubrikerna 3.1–3.3), bestämmelseland och -ort, datum och tidpunkt (rubrikerna 4.1–4.3), arter och antal djur (rubrikerna 5.1 och 5.2), sändningens totala uppskattade vikt och totalt utrymme som sändningen kräver (rubrikerna 5.4 och 5.5), förteckning över viloställen, ankomsttid till dessa och vilotidens längd (rubrikerna 6.1–6.3) samt ett intygande av organisatören av transporten om att denne vidtagit lämpliga åtgärder för att säkerställa djurens välbefinnande under hela denna befordran i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 1/2005.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 16 Zuchtvieh-Export anlidade ett åkeri för att med två lastbilar transportera 62 nötkreatur från Kempten till Andizjan via Polen, Vitryssland, Ryssland och Kazakstan, det vill säga en sträcka på omkring 7 000 kilometer. Denna transport skulle äga rum mellan den 23 april och den 2 maj 2012. Det rörde sig om export utan ansökan om exportbidrag.
- 17 I rubrik 6 i avsnitt 1 i den färdjournal som uppvisades i samband med ansökan om tullklarering angavs – som de enda platserna för vila eller omlastning under den del av befordran som var tänkt att äga rum i de berörda tredjeländerna – orterna Brest (Vitryssland) och Karaganda (Kazakstan). På var och en av dessa orter var det planerat att djuren skulle få vila i 24 timmar och den totala planerade transporttiden var 146 timmar. Av begäran om förhandsavgörande framgår att pauser var planerade mellan dessa orter, under vilka djuren skulle utfodras och vattnas men däremot inte lastas av. Den sista etappen av befordran, mellan Karaganda och Andizjan, skulle sedan ta ytterligare 29 timmar.
- 18 Genom beslut av den 30 januari 2012 avslag Stadt Kempten ansökan om tullklarering av sändningen av nötkreaturen och krävde att planeringen av befordran skulle ändras på så sätt att bestämmelserna i förordning nr 1/2005 iaktogs även under den del av befordran som var avsedd att äga rum i de berörda tredjeländerna, mellan Brest och Andizjan, vilket inte var fallet med tanke på de planeringsuppgifter som angavs i avsnitt 1 i den aktuella färdjournalen.
- 19 Utöver att framställa ett yrkande om interimistiskt förfarande, som avslogs, väckte Zuchtvieh-Export talan i sak mot det ovannämnda av Stadt Kempten fattade beslutet. Det är domen i första instans i det målet som nu har överklagats till Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsöverdomstolen i Bayern). Med sin talan har Zuchtvieh-Export bland annat yrkat att det ska slås fast att nämnda beslut är rättsstridigt och att Stadt Kempten ska föreläggas att tullklara den aktuella nötkreaturssändningen.
- 20 Den centrala frågan i det nationella målet är huruvida förordning nr 1/2005 även är tillämplig på den del av transporten som sker genom ett eller flera tredjeländer då det är fråga om långa transporter av de berörda djuren och avsändningsorten är belägen i Europeiska unionen men bestämmelseorten är belägen utanför unionen. Denna fråga uppkommer i huvudsak i samband med att den behöriga myndigheten på avsändningsorten beslutar att godkänna eller ej godkänna transporten, på grundval av planeringen av befordran i avsnitt 1 i färdjournalen, vilken lämnats till denna myndighet i samband med den kontroll som föreskrivs i artikel 14 i förordning nr 1/2005.
- 21 Den hänskjutande domstolen anser att den behöriga myndigheten på avsändningsorten enligt flera bestämmelser i förordning nr 1/2005 får godkänna transporten genom att stämpla färdjournalen endast om det framgår att bestämmelserna i förordningen har iakttagits även utanför unionen. Härvid har denna domstol nämnt artiklarna 1, 3, 5 och 21.1 e i förordningen, men framför allt framhållit tillägget till bilaga II till förordningen, som innehåller mallar för de olika avsnitten i färdjournalen, och särskilt avsnitt 1 däri, om planeringen av befordran.
- 22 Den hänskjutande domstolen har anfört att rubrikerna 2–4 i avsnitt 1 (total förväntad längd, avsändningsort och avresetid samt bestämmelseort och ankomsttid), jämförda med definitionen av begreppet ”befordran” i artikel 2 j i förordningen ger vid handen att dessa uppgifter ska avse befordran i dess helhet.
- 23 Domstolen har vidare hänvisat till den förklaring från organisatörens sida som avses i rubrik 7 i nämnda avsnitt 1, där organisatören ska intyga att vederbörande har ”vidtagit lämpliga åtgärder för att säkerställa djurens välbefinnande under hela denna befordran i enlighet med bestämmelserna i förordning [1/2005]”.

- 24 Den hänskjutande domstolen har likaså påpekat att även om transportören vid transport till ett tredjeländ överlämnar färdjournalen till den officiella veterinären vid utförelstället i enlighet med bilaga II punkt 7 i förordning nr 1/2005, ska transportören behålla en kopia av den ifyllda färdjournalen och återsända denna till den behöriga myndigheten på avsändningsorten, i enlighet med punkt 8 i bilagan.
- 25 Om antagandet att en sådan transport enbart får godkännas om det framgår av färdjournalen att bestämmelserna i förordning nr 1/2005 även iakttas för den del av befördran som äger rum utanför Europeiska unionen är riktigt, anser den hänskjutande domstolen att det inte är tillräckligt att organisatören påstår att tillämpliga bestämmelser i berörda tredjeländer och eventuella internationella bestämmelser i samma länder iakttas. Detta måste dessutom på något sätt återspeglas i uppgifterna i färdjournalen. I förevarande mål innehöll avsnitt 1 i den tvistiga färdjournalen inte några uppgifter som var realistiska i den mening som avses i artikel 14.1 a ii) i förordning nr 1/2005 i och med att det inte nämndes någon plats för vila vare sig mellan Brest och Karaganda eller mellan Karaganda och den slutliga bestämmelseorten Andizjan. Om myndigheten skulle ha påfört färdjournalen en stämpel, skulle detta dessutom ha gett intryck av att den godkände hela transporten i denna form, vilket heller inte är lämpligt med avseende på myndigheterna i tredjeländ.
- 26 Enligt den motsatta uppfattningen, som framhållits av Zuchtvieh-Export, avser godkännandet av planeringen av transporten inom ramen för de kontroller som ska utföras enligt artikel 14 i förordning nr 1/2005 endast den del av transporten som omfattas av förordningens geografiska tillämpningsområde. I många bestämmelser i förordning nr 1/2005, till exempel artikel 21.1 e, avseende kontroller vid utförelställen och gränskontrollstationer, framgår att regelsystemet i denna förordning inte gäller utanför unionens gränser.
- 27 Zuchtvieh-Export har också gjort gällande att det vore orealistiskt och kontraproduktivt att tillämpa kraven enligt förordning nr 1/2005 utanför unionen, särskilt kraven enligt kapitel V i bilaga I, som rör intervaller för vattning och utfodring samt transporttidens och viloperiodens längd. I tredjeländer finns det nämligen sällan hygieniskt och tekniskt säkra stallar där djur under transport kan få vila, vilket betyder att risken för skador och för spridning av smittsamma sjukdomar är hög. Härvid finns ett oupplösligt samband mellan kraven enligt förordningen och kvaliteten på den infrastruktur som krävs vid djurtransporter inom unionen, bland annat kontrollstationer, det vill säga platser där djuren får vila, vilka är föremål för tekniska och sanitära krav enligt artikel 36 i förordningen.
- 28 Vidare anser Zuchtvieh-Export att det framgår av artikel 30.6 i förordning nr 1/2005 – enligt vilken undantag får göras från kraven för långa transporter för att ta hänsyn till att vissa regioner är belägna långt från det europeiska fastlandet – att kraven enligt nämnda förordning inte nödvändigtvis är materiellt tillämpliga under alla omständigheter.
- 29 Det följer dessutom av rubrik 6 i avsnitt 1 i mallen för färdjournaler, med lydelsen ”Förteckning över planerade vilo-, omlastnings- och utförelställen”, att organisatören av transporten inte är skyldig att nämna samtliga viloställen – och de geografiska realiteterna innebär för övrigt att det inte alltid är möjligt att bestämma på förhand var pauser ska äga rum.
- 30 De aktuella kraven skulle enligt Zuchtvieh-Export också kunna strida mot tillämpliga regler i de berörda tredjeländerna, till exempel i Ryssland, där myndigheternas fasta praxis enligt Zuchtvieh-Export är att förbjuda avlastning av djur under viloperioder.
- 31 Avslutningsvis har Zuchtvieh-Export gjort gällande att territorialitetsprincipen talar för att det geografiska tillämpningsområdet för förordning nr 1/2005 ska inskränkas till unionen.
- 32 Mot dessa argument har Stadt Kempten och Landesanstalt für Tiergesundheit Bayern invänt att avsaknaden av lämpliga platser för vila utanför unionen inte befriar transportörerna från de skyldigheter att låta djuren vila som de åläggs genom förordning nr 1/2005. Om man inte lastar av djuren i samband med

viloperioder kan transportutrymmena inte rengöras och det går inte att säkerställa, att alla djur får vatten och att varje enskilt djur kontrolleras, om detta ens är möjligt. De anser därför – mot bakgrund av skäl 5 i förordningen, enligt vilket långa transporter bör begränsas i största möjliga utsträckning – att det är nödvändigt att överväga möjligheten att vissa transporter kanske helt enkelt inte kan genomföras på grund av att det är omöjligt att uppfylla de tillämpliga bestämmelserna.

33 Mot denna bakgrund beslutade Bayerischer Verwaltungsgerichtshof att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

- ”1) Ska artikel 14.1 i förordning nr 1/2005 tolkas så, att den behöriga myndigheten på avsändningsorten, före långa transporter av de berörda djuren för vilka avsändningsorten är belägen i en medlemsstat men bestämmelseorten är belägen i ett tredjeland, enligt artikel 14.1 c får stämpla [transport]organisatörens färdjournal endast om denna journal uppfyller de krav som ställs i artikel 14.1 a ii för hela befordran från avsändningsorten till bestämmelseorten, det vill säga även med avseende på den del av befordran som ligger helt utanför unionens territorium?
- 2) Ska artikel 14.1 i förordning nr 1/2005 tolkas så, att den enligt denna bestämmelse behöriga myndigheten på avsändningsorten med stöd av artikel 14.1 b i förordningen får ålägga transportorganisations att ändra planeringen av den avsedda långa transporten så att denna med avseende på hela befordran från avsändningsorten till bestämmelseorten överensstämmer med bestämmelserna i denna förordning, även om vissa delar av befordran äger rum uteslutande i tredjeländer?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- 34 Den hänskjutande domstolen har ställt sina tolkningsfrågor, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 14.1 i förordning nr 1/2005 ska tolkas så, att för att en befordran som inbegriper lång transport av de berörda djuren och som inleds på unionens territorium och fortsätter utanför unionen ska kunna godkännas av den behöriga myndigheten på avsändningsorten måste transportorganisations lämna en färdjournal som mot bakgrund av planerad befordran är realistisk och visar att det kan antas att bestämmelserna i denna förordning kommer att efterlevas även för den del av befordran som sker i tredjeland, och den behöriga myndigheten kan, om så inte är fallet, kräva att planeringen ska ändras på så sätt att det säkerställs att dessa bestämmelser iakttas under hela transporten.
- 35 Domstolen erinrar inledningsvis om att det framgår av skäl 1 i förordning nr 1/2005 att denna förordning vilar på protokoll (nr 33) om djurskydd och djurens välfärd som fogats till EG-fördraget, enligt vilket gemenskapen och medlemsstaterna fullt ut ska ta hänsyn till djurens välfärd vid utformning och genomförande av politiken i fråga om jordbruk och transport. Enligt rättspraxis utgör skyddet av djurs välbefinnande ett legitimt mål av allmänintresse vars betydelse bland annat har tagit sig uttryck i medlemsstaternas antagande av nämnda protokoll (se, för ett liknande resonemang, dom *Viamex Agrar Handel och ZVK*, C-37/06 och C-58/06, EU:C:2008:18, punkt 22, samt dom *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers och Andibel*, C-219/07, EU:C:2008:353, punkt 27). Nämnda protokoll motsvaras fortsättningsvis av artikel 13 FEUF, vilken är en bestämmelse i FEU som är allmänt tillämplig och som återfinns i den första delen av fördraget, vilken ägnas åt principer.
- 36 Det framgår vidare av skälen 5 och 11 i förordningen att lagstiftaren avsåg att fastställa detaljerade bestämmelser mot bakgrund av en princip om att djuren inte får transporteras på ett sådant sätt att de riskerar att skadas eller orsakas onödigt lidande. Lagstiftaren ansåg härvidlag att långa djurtransporter med hänsyn till djurens välbefinnande bör begränsas i största möjliga utsträckning.

- 37 Det följer av flera bestämmelser i förordning nr 1/2005 att de skyldigheter som anges i förordningen inte enbart avser transport av levande ryggradsdjur som uteslutande äger rum inom unionen, utan även transporter med avsändningsort i en medlemsstat och bestämmelseort i tredjeland, såsom den som är i fråga i det nationella målet. Dessa bestämmelser utgörs huvudsakligen, förutom av artikel 14 i förordningen, av artiklarna 1.1, 2 i, 5.4, 8.2, 15.2 och 21 i nämnda förordning.
- 38 Analysen ska inte begränsas till enbart en läsning av den första delen av artikel 1.1 i förordning nr 1/2005, enligt vilken förordningen är tillämplig på transport av levande djur inom unionen. I den andra delen av nämnda bestämmelse, vilken avser särskilda kontroller av sändningar som ankommer till eller lämnar unionens tullområde, beaktas särskilt området utanför unionens territorium, där sådana transporter kan äga rum. I artikel 2 i) i förordning nr 1/2005 ges en definition av begreppet utförelseställe, som avser den plats där djur lämnar unionens tullområde.
- 39 Vidare avser även de i punkt 37 ovan nämnda bestämmelserna transport av djur från unionen till tredjeland. Bland annat avser kraven på organisatörerna, transportörerna och djurhållarna i artiklarna 5.4 och 8.2 i förordningen uttryckligen inte endast långa transporter mellan medlemsstaterna utan även transporter till tredjeland.
- 40 Detsamma gäller de kontroller som den behöriga myndigheten ska utföra enligt artiklarna 14.1, 15.2 och 21.1 i förordning nr 1/2005. Särskilt artikel 14 i förordningen, som avser "[k]ontroller och andra åtgärder avseende färdjournalen som den behöriga myndigheten skall utföra före långa transporter", är enligt artikel 14.1 tillämplig på "långa transporter mellan medlemsstaterna och med tredjeland".
- 41 Europeiska kommissionen har i sitt yttrande till domstolen, med stöd av bland annat artikel 21.1 i förordning nr 1/2005, angett att det enligt förordningen ska ske en särskild kontroll för den del av dessa transporter som sker utanför unionen och att dessa kontroller endast avser vissa grundläggande krav i förordningen, nämligen dem som framgår av artikel 3 i förordningen.
- 42 Domstolen erinrar härvidlag om att transporter från unionen till tredje land inte ingår bland de transporter på vilka, enligt vad som uttryckligen föreskrivs i artikel 1.2 i förordning nr 1/2005, endast artiklarna 3 och 27 i förordningen ska tillämpas.
- 43 I artikel 21.1 i förordning nr 1/2005 föreskrivs vidare visserligen en särskild kontroll vid vilken de behöriga myndigheterna bland annat ska kontrollera ett visst antal särskilda krav enligt förordningen. Dessa myndigheter ska icke desto mindre enligt nämnda bestämmelse bland annat kontrollera "att djuren transporteras i enlighet med bestämmelserna i denna förordning", utan att kontrollen begränsas till vissa av förordningens bestämmelser.
- 44 Vad särskilt gäller det godkännande som ska erhållas från den behöriga myndigheten på avsändningsorten nämns i artikel 14.1 a ii och 14.1 b i förordning nr 1/2005, som uttryckligen omfattar transporter av djur från unionen till tredjeland, efterlevnaden av bestämmelserna i denna förordning. Det görs härvidlag inte skillnad mellan transporter inom unionen och transporter till tredjeland.
- 45 Med samma synsätt görs det heller inte, i de bestämmelser som avser de grundläggande skyldigheterna vid långa transporter i artiklarna 5.4, 6.3, 6.4 och 8.2 i förordning nr 1/2005, skillnad mellan djurtransporter inom unionen och sådana till tredjeland. I artikel 5.4 i förordningen föreskrivs nämligen att vid "långa transporter mellan medlemsstaterna eller med tredjeland" ska transportörer och organisatörer följa bestämmelserna om färdjournal. Detsamma gäller för kraven på dokumentation och kontroll vad avser färdjournalen som djurhållarna enligt artikel 8.2 i förordningen ska uppfylla vid långa transporter.

- 46 Vad slutligen gäller transportörernas skyldighet enligt artikel 6.3 och 6.4 i förordning nr 1/2005 att transportera djur i enlighet med de tekniska föreskrifter som anges i bilaga I till förordningen och att anförtro djurhanteringen till personal som har fått utbildning om tillämpliga bestämmelser enligt bilagorna I och II i nämnda förordning, ska det påpekas att dessa bestämmelser avser djurtransporter i allmänhet, utan att det görs någon skillnad beroende på bestämmelseort.
- 47 Djurtransporter från unionen till tredjeland omfattas således inte enligt artikel 14 i förordning nr 1/2005 av ett särskilt system för godkännande som skiljer sig från vad som gäller för transporter inom unionen.
- 48 Det nationella målet avser vidare frågan huruvida alla de uppgifter som anges i bilaga II till förordningen, särskilt uppgifter avseende transporttidens och viloperiodens längd, ska anges i den färdjournal som lämnas till den behöriga myndigheten på avsändningsorten vad gäller den del av den aktuella långa transporten som ska ske i tredjeland.
- 49 Artikel 5 i förordning nr 1/2005 rör planering av transporter. I artikel 5.4 föreskrivs att en färdjournal ska upprättas för alla långa transporter av de berörda djuren, inbegripet till tredjeland. Enligt punkt 3 b i bilagan ska transportorganisations till den behöriga myndigheten på avsändningsorten lämna en korrekt ifylld kopia av avsnitt 1 i färdjournalen som avser planering av befordran.
- 50 De uppgifter som anges i nämnda avsnitt 1, bland annat planerade vilo- omlastnings- och utförelseställen (rubrik 6), ska, såsom framgår av legaldefinitionen av uttrycket befordran i artikel 2 j i förordning nr 1/2005, omfatta hela den planerade transporten från avsändningsorten till bestämmelseorten. Vid långa transporter till tredjeland ska färdjournalen således innehålla sådana uppgifter för såväl den del av befordran som sker på unionens territorium som den del som sker i tredjeland.
- 51 Vad gäller kraven på dessa uppgifter framgår av artikel 14.1 a ii) i förordning nr 1/2005 att den behöriga myndigheten på avsändningsorten ska kontrollera om befordran kan anses uppfylla kraven i förordningen. Vad gäller transportens längd och planerad vila ska det av planeringen i färdjournalen således framgå att den planerade befordran sker i enlighet med bland annat de tekniska föreskrifterna avseende intervaller för vattning och utfordring samt transporttidens och viloperiodens längd vilka preciseras i kapitel V i bilaga I, vilka transportören enligt artikel 6.3 i förordningen ska följa.
- 52 Den behöriga myndigheten på avsändningsorten ska härvidlag enligt artikel 14.1 a ii) i förordning nr 1/2005, "på lämpligt sätt" kontrollera färdjournalen. Denna kontroll ska ske innan den långa transporten från unionen till tredjeland äger rum och avser således endast frågan om den färdjournal som organisationen har lämnat är "realistisk" och om den "visar" att bestämmelserna i denna förordning efterlevs. Vid denna förhandskontroll har den behöriga myndigheten således ett visst utrymme för skönsmässig bedömning som möjliggör att på ett lämpligt sätt ta hänsyn till den osäkerhet som är förenad med en lång transport som delvis ska äga rum i tredjeland.
- 53 Såsom kommissionen angav vid förhandlingen vid domstolen har emellertid praxis för beviljande av exportbidrag med stöd av kommissionens förordning (EU) nr 817/2010 av den 16 september 2010 om tillämpningsföreskrifter enligt rådets förordning (EG) nr 1234/2007 beträffande de krav på djurskydd under transport av levande nötkreatur som gäller för beviljande av exportbidrag (EUT L 245, s. 16), som innebär att kontroll sker i efterhand, vad avser kraven enligt förordning nr 1/2005 på intervaller för vattning och utfordring samt transporttidens och viloperiodens längd inte visat att transporter av djur från unionen till tredjeland på ett systematiskt sätt stöter på svårigheter vad gäller iakttagande av nämnda krav i tredjeland. Kommissionen känner särskilt inte till någon lagstiftning i Ryska federationen eller praxis från de behöriga myndigheterna i detta land som skulle förbjuda avlastning av djur vid platserna för vila eller omlastning på dess territorium.

- 54 För det fall lagstiftning eller myndighetspraxis i ett tredjeland, genom vilket transporten ska ske, på ett kontrollerbart och definitivt sätt utgör hinder mot att vissa tekniska föreskrifter i förordningen iakttas fullt ut har den behöriga myndigheten på avsändningsorten emellertid även möjlighet att inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning godta en realistisk planering av en befordran som, särskilt mot bakgrund av hur transportmedlen är inrättade och hur befordran planerats, visar att planerad befordran kan ske med säkerställande av djurens välbefinnande på en nivå som motsvarar nämnda tekniska föreskrifter.
- 55 Den behöriga myndigheten har under alla omständigheter möjlighet att med stöd av artikel 14.1 b i förordning nr 1/2005 ålägga organisatören att bland annat ändra planerna för den berörda transporten så att den passerar tillräckligt antal vilo- och omlastningsställen för att visa att kraven vad gäller intervaller för vattning och utfordring samt transporttidens och viloperiodens längd, iakttas.
- 56 Mot denna bakgrund ska tolkningsfrågorna besvaras på följande sätt: Artikel 14.1 i förordning nr 1/2005 ska tolkas så, att för att en befordran som inbegriper lång transport av de berörda djuren och som inleds på unionens territorium och fortsätter utanför unionen ska kunna godkännas av den behöriga myndigheten på avsändningsorten måste transportorganisationslämna en färdjournal som mot bakgrund av planerad befordran är realistisk och visar att det kan antas att bestämmelserna i denna förordning kommer att efterlevas även för den del av befordran som sker i tredjeland, och den behöriga myndigheten kan, om så inte är fallet, kräva att planeringen ska ändras på så sätt att det säkerställs att dessa bestämmelser iakttas under hela transporten.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Artikel 14.1 i rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG samt förordning (EG) nr 1255/97 ska tolkas så, att för att en befordran som inbegriper lång transport av tama hästdjur, med undantag av registrerade hästdjur, och tamdjur av nötkreatur, får, getter och svin och som påbörjas på unionens territorium och fortsätter utanför unionen ska kunna godkännas av den behöriga myndigheten på avsändningsorten måste transportorganisationslämna en färdjournal som mot bakgrund av planerad befordran är realistisk och visar att det kan antas att bestämmelserna i denna förordning kommer att efterlevas även för den del av befordran som sker i tredjeland, och den behöriga myndigheten kan, om så inte är fallet, kräva att planeringen ändras på så sätt att det säkerställs att dessa bestämmelser iakttas under hela transporten.

Underskrifter