



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 10. september 2015¹

Sag C-301/14

**Pfotenhilfe-Ungarn eV
mod
Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes
Schleswig-Holstein**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland))

»Landbrug — forordning (EF) nr. 1/2005 — beskyttelse af dyr under transport — dyretransport »i forbindelse med økonomisk virksomhed« — direktiv 90/425/EØF — veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen inden for Fællesskabet — »erhvervsdrivende, der inden for Fællesskabet handler« med dyr — almennyttig forening, der transporterer herreløse hunde fra én medlemsstat til en anden med henblik på at anbringe dem hos tredjemand mod et gebyr«

1. Denne anmodning om en præjudiciel afgørelse opstår i forbindelse med en verserende sag ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland, herefter »den forelæggende ret«) mellem Pfotenhilfe-Ungarn, en tysk dyrevelfærdsforening, og Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (herefter »ministeriet«). Pfotenhilfe-Ungarn transporterer herreløse hunde fra Ungarn til Tyskland med henblik på at anbringe dem hos tredjemand mod et gebyr. Ministeriet betragter denne transport og anbringelse som økonomisk virksomhed. Som følge heraf er det af den opfattelse, at Pfotenhilfe-Ungarn har tilsidesat anmeldelses- og registreringspligten som omhandlet i tysk lovgivning, der gennemfører direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol², på den ene side, og forordningen om beskyttelse af dyr under transport³ på den anden side. Pfotenhilfe-Ungarn hævder, at den pågældende transport ikke finder sted med gevinst for øje, og at den dermed er underlagt den mindre strenge ordning, der er fastlagt i forordningen om ikke-kommerciel transport af selskabsdyr⁴.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Rådets direktiv 90/425/EØF af 26.6.1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 224, s. 29), med senere ændringer (herefter »direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol«).

3 — Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 af 22.12.2004 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter og om ændring af direktiv 64/432/EØF og 93/119/EF og forordning (EF) nr. 1255/97 (EUT 2005 L 3, s. 1) (herefter »forordningen om beskyttelse af dyr under transport«).

4 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 998/2003 af 26.5.2003 om dyresundhedsmæssige betingelser for ikke-kommerciel transport af selskabsdyr og om ændring af Rådets direktiv 92/65/EØF (EUT L 146, s. 1) (herefter »forordningen om ikke-kommerciel transport af selskabsdyr«). Denne forordning blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 576/2013 af 12.6.2013 om ikke-kommerciel flytning af selskabsdyr (EUT L 178, s. 1), som ikke var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen (jf. punkt 33 nedenfor). Den version af forordningen om ikke-kommerciel transport af selskabsdyr, som er relevant for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, er forordningen som senest ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 898/2009 af 25.9.2009 om ændring af bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 998/2003 for så vidt angår listen over lande og områder (EUT L 256, s. 10).

2. Den forelæggende ret søger i første omgang vejledning om, hvorvidt dyretransport, der finder sted uden gevinst for øje, ikke desto mindre finder sted »i forbindelse med økonomisk virksomhed«, og om den som følge heraf er underlagt forordningen om beskyttelse af dyr under transport. Den forelæggende ret spørger desuden om, hvorvidt en forening såsom Pfothenhilfe-Ungarn, under de i hovedsagen omhandlede omstændigheder, er en »erhvervsdrivende, der inden for Fællesskabet handler« med dyr som omhandlet i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol (i så fald er foreningen underlagt anmeldelses- og registreringspligten i direktivet).

3. Denne anmodning giver Domstolen mulighed for at præcisere anvendelsesområdet for og formålet med forskellige EU-ordninger for dyretransport mellem medlemsstaterne. Derfor vil jeg indledningsvis beskrive kravene i de forskellige ordninger.

EU-retten

TEUF

4. Artikel 13 TEUF bestemmer:

»Når Unionens politikker inden for landbrug, fiskeri, transport, det indre marked, forskning og teknologisk udvikling samt rummet, fastlægges og gennemføres, tager Unionen og medlemsstaterne fuldt hensyn til velfærd hos dyr som følede væsener, samtidig med at de respekterer medlemsstaternes love og administrative bestemmelser samt deres skikke, navnlig med hensyn til religiøse ritualer, kulturelle traditioner og regionale skikke.«

Forordningen om beskyttelse af dyr under transport

5. I henhold til 6. betragtning til forordningen har den i det væsentlige til formål at forebygge, at smitsomme dyresygdomme opstår og spredes, samt at indføre strengere betingelser, så dyrenes velfærd og sundhed under og efter transport beskyttes, og således at de undgår smerter og lidelser. I henhold til 11. betragtning skal forordningens bestemmelser fortolkes og anvendes i overensstemmelse med princippet om, at dyr ikke må transporteres under sådanne forhold, at de kan komme til skade eller blive påført unødigt lidelse⁵.

6. I 12. betragtning fastlægges det, at transport i kommercielt øjemed ikke begrænser sig til transport, der indebærer umiddelbar udveksling af penge, varer eller tjenesteydelser, men at det derimod navnlig omfatter transport, der direkte eller indirekte medfører eller har til formål at indbringe et udbytte.

7. Forordningen om beskyttelse af dyr under transport finder anvendelse på transport af levende hvirveldyr (hvilket omfatter hunde), som finder sted i Den Europæiske Union (artikel 1, stk. 1) med forbehold af EF-veterinærforskrifterne (artikel 1, stk. 4). Artikel 1, stk. 5, understreger imidlertid, at forordningen bl.a. ikke finder anvendelse på dyretransport, der ikke finder sted i forbindelse med økonomisk virksomhed⁶.

5 — Jf. også artikel 3, stk. 1.

6 — Ordlyden af artikel 1, stk. 5, afviger fra Kommissionens oprindelige forslag om at begrænse anvendelsesområdet for forordningen om beskyttelse af dyr under transport til transport »i kommercielt øjemed«. Jf. artikel 1, stk. 1, i forslaget til Rådets forordning om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter og om ændring af direktiv 64/432/EØF og 93/119/EF (KOM(2003) 425 endelig).

8. Artikel 2, litra m), definerer »langvarig forsendelse« som en forsendelse, hvis varighed overstiger otte timer regnet fra det tidspunkt, hvor det første dyr i en sending flyttes. I henhold til artikel 2, litra w), betyder »transport« flytning af dyr ved hjælp af et eller flere transportmidler samt dermed forbundne aktiviteter, herunder pålæsning, aflæsning, omladning og hvile, indtil aflæsningen af dyrene på bestemmelsesstedet er tilendebragt. Artikel 2, litra x), definerer »transportvirksomhed« som enhver fysisk eller juridisk person, som transporterer dyr for egen eller for tredjemands regning.

9. I henhold til artikel 3, stk. 1, er det forbudt at transportere dyr eller lade dem transportere under sådanne forhold, at de kan komme til skade eller blive påført unødigt lidelse. Artikel 3, stk. 2, fastlægger en række generelle betingelser for transport af dyr for at mindske belastningen af de pågældende dyr under transport.

10. Forordningen om beskyttelse af dyr under transport fastlægger desuden krav vedrørende bl.a.: i) transportdokumenter (artikel 4), ii) krav vedrørende planlægningen af dyretransporter (artikel 5), iii) retten til at virke som transportvirksomhed, herunder autorisation til at udføre langvarige forsendelser (artikel 6 og artikel 10-12), iv) forudgående kontrol og godkendelse af transportmidlet, navnlig for langvarige forsendelser (artikel 7), v) forpligtelserne for brugere af dyr på afgang-, omladnings- eller bestemmelsesstedet til at sikre, at de tekniske forskrifter vedrørende dyretransport overholdes, og forpligtelserne for brugere af dyr på et transitsted eller et bestemmelsessted til at kontrollere alle dyr, der ankommer til et transitsted eller et bestemmelsessted, og fastslå, om dyrene foretager eller har foretaget en langvarig forsendelse (artikel 8), vi) den kontrol, som den kompetente myndighed skal foretage på vilkårlige tidspunkter under en langvarig forsendelse enten i form af stikprøver eller med målrettede kontrolundersøgelser (artikel 15), og vii) udstedelse af godkendelsescertifikat for vejtransportmidler, der anvendes til langvarige forsendelser (artikel 18).

11. I henhold til artikel 6, stk. 3, skal dyr transporteres i overensstemmelse med de tekniske forskrifter i bilag I. I bilag I fastlægges det navnlig, at tilskadekomne dyr og dyr, som har fysiologiske skavanker eller undergår en patologisk proces, betragtes som ikke egnede til transport (bilag I, kapitel I, punkt 2). Transportmidler og containere samt disses udstyr skal være udformet og indrettet samt vedligeholdes og anvendes på en sådan måde, at dyrene ikke kommer til skade eller påføres lidelser, og sådan at dyrenes sikkerhed tilgodeses, at dyrene ydes beskyttelse mod barske vejrforhold, ekstreme temperaturer og ugunstige klimatiske forandringer, at de nemt kan rengøres og desinficeres, at dyrene under transporten er sikret en luftkvalitet og -mængde, som er passende for deres art, samt at gulvene er skridsikre, og at gulvenes overflade begrænser udslip af urin og ekskrementer til et minimum (bilag I, kapitel II, punkt 1.1). I det rum, hvor dyrene er anbragt, og på alle niveauer heri skal der være tilstrækkelig med plads til, at der kan sikres god ventilation oven over dyrene, når de står oprejst i normal stilling, idet dyrenes naturlige bevægelser under ingen omstændigheder må begrænses (bilag I, kapitel II, punkt 1.2).

12. De tekniske forskrifter forbyder desuden især at slå eller sparke dyr, at løfte eller trække dyrene ved hoved, ører, horn, ben, hale eller pels eller at anvende pigkæppe eller andre spidse redskaber (bilag I, kapitel III, punkt 1.8). Desuden skal dyr af markant forskellig størrelse eller alder, kønsmodne handyr og hundyr og dyr, som er fjendtlige over for hinanden, holdes adskilt under håndtering og transport (bilag I, kapitel III, punkt 1.12). Hunde og katte skal under transporten fodres mindst hver 24. time og vandes mindst hver ottende time i overensstemmelse med en klart affattet skriftlig instruks om dyrenes fodring og vanding (bilag I, kapitel V, punkt 2.2).

Direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol

13. Direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol har til formål at gennemføre det indre marked. Det erstatter hindringerne for den frie bevægelighed for dyr og landbrugsprodukter, som skyldtes den veterinærkontrol og den zootekniske kontrol, som nationale myndigheder tidligere gennemførte ved Fællesskabets indre grænser⁷, med en harmoniseret ordning for veterinærkontrol og zooteknisk kontrol på oprindelsesstedet (eller afsendelsesstedet) og på bestemmelsesstedet⁸.

14. I henhold til artikel 1, stk. 1, må medlemsstaterne ikke længere foretage veterinærkontrol ved grænserne med levende dyr eller produkter, der bl.a. er omfattet af de i bilag A anførte direktiver, men skal i stedet foretage denne form for kontrol i overensstemmelse med det pågældende direktiv. Bilag A refererer navnlig til Rådets direktiv 91/628/EØF⁹, som fandt anvendelse på hunde. Denne reference skal nu fortolkes som en reference til forordningen om beskyttelse af dyr under transport, som ophævede og erstattede dette direktiv, og som også finder anvendelse på hunde¹⁰. Som følge heraf finder direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol anvendelse på hunde.

15. Artikel 1, stk. 4, bestemmer, at direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol ikke finder anvendelse på veterinærkontrollen med ikke-erhvervs-mæssige flytninger mellem medlemsstater af selskabsdyr, der ledsages af fysiske personer, som har ansvaret for dyrene under flytningen.

16. Artikel 2, stk. 3, definerer »samhandel« som »handel mellem medlemsstater i henhold til artikel 9, stk. 2, [EØF, nu artikel 28, stk. 2, TEUF]«¹¹.

17. I henhold til artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne sørge for, at de i direktivet omhandlede dyr kun kan indgå i samhandelen, hvis de opfylder en række betingelser. Disse dyr skal navnlig opfylde kravene i de i bilag A nævnte relevante direktiver og stamme fra en bedrift eller et center eller et organ, der er underlagt regelmæssig officiel veterinærkontrol. De skal desuden under transport være ledsaget af de sundhedscertifikater og/eller ethvert andet dokument, der kræves i de i bilag A nævnte direktiver, som udstedes af den embedsdyrlæge, der har ansvaret for oprindelsesbedriften, -centret, eller -organet.

18. I henhold til artikel 4, stk. 1, skal afsendelsesmedlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for navnlig at sikre, at de i direktivet omhandlede dyr veterinærmæssigt kontrolleres mindst lige så omhyggeligt, som hvis de var bestemt til det nationale marked, og at de transporteres på en sådan måde, at reglerne om hygiejne overholdes.

19. I henhold til artikel 5, stk. 1, litra a), andet afsnit, kan bestemmelsesmedlemsstatens kompetente myndighed navnlig foretage kontrol under dyrenes transport, når den ligger inde med oplysninger, som tyder på, at der er sket en overtrædelse af kravene i henhold til artikel 3.

20. Artikel 12 pålægger bl.a. medlemsstaterne at sørge for, at alle erhvervsdrivende, der inden for Fællesskabet handler med de i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol omhandlede dyr, på anmodning af den kompetente myndighed forinden registreres i et offentligt register og fører et register over leveringer.

7 — Anden betragtning til direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol. Kort beskrevet har veterinærkontrol til formål at beskytte menneskers eller dyrs sundhed, og zooteknisk kontrol tager direkte eller indirekte sigte på at forbedre dyreracerne. Jf. direktivets artikel 2, stk. 1 og 2.

8 — Femte betragtning.

9 — Af 19.11.1991 om beskyttelse af dyr under transport og om ændring af direktiv 90/425/EØF og 91/496/EØF (EFT L 340, s. 17).

10 — Artikel 1, stk. 1, og artikel 33 i forordningen om beskyttelse af dyr under transport.

11 — I henhold til artikel 28, stk. 2, TEUF, finder afskaffelsen af told ved indførsel og udførsel og andre afgifter med tilsvarende virkning (artikel 30 TEUF) samt artikel 33 TEUF om toldsamarbejde anvendelse »på varer med oprindelse i medlemsstaterne og på de varer hidrørende fra tredjeland, som frit kan omsættes i medlemsstaterne«.

Direktivet om dyresundhed i samhandel

21. Direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol blev suppleret med Rådets direktiv 92/65/EØF af 13. juli 1992 om dyresundhedsmæssige betingelser for samhandel med og indførsel til Fællesskabet af dyr samt sæd, æg og embryoner, der for så vidt angår disse betingelser ikke er underlagt specifikke fællesskabsbetingelser som omhandlet i bilag A, del I, til direktiv 90/425/EØF¹². Dette direktiv har til formål at liberalisere samhandelen med dyr og produkter af animalsk oprindelse, uden at dette berører muligheden for eventuelt at indføre beskyttelsesforanstaltninger¹³.

22. I henhold til artikel 1, stk. 1, fastlægger direktivet om dyresundhed i samhandel dyresundhedsmæssige bestemmelser for afsætning af bl.a. andre dyr end kvæg, svin, får og geder, enhovedede dyr, fjerkræ, fisk og toskallede bløddyr¹⁴. Det finder derfor anvendelse på afsætning af hunde.

23. Artikel 2, stk. 1, litra a), bestemmer, at »samhandel« har samme betydning som defineret i artikel 2, nr. 3), i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol¹⁵.

24. Artikel 3, stk. 1, pålægger medlemsstaterne at sørge for, at samhandel med de omhandlede dyr ikke forbydes eller begrænses af andre dyresundhedsmæssige årsager end dem, der følger af anvendelsen af direktivet eller andre EU-forskrifter og særligt eventuelle beskyttelsesforanstaltninger.

25. I henhold til artikel 4 og artikel 10, stk. 2, skal hunde opfylde visse krav for at kunne gøres til genstand for samhandel. De skal navnlig opfylde betingelserne i artikel 5 i forordningen om ikke-kommerciel transport af selskabsdyr¹⁶. Den attest, der skal ledsage hundene, skal desuden godtgøre, at der 24 timer inden afsendelsen af dyrene er foretaget en klinisk undersøgelse af en dyrlæge, der er bemyndiget af den kompetente myndighed, og at undersøgelsen viste, at dyrene er sunde og kan tåle transporten til bestemmelsesstedet. Desuden skal hundene stamme fra bedrifter eller virksomheder, der er registreret hos den kompetente myndighed. Disse bedrifter eller virksomheder forpligter sig navnlig til: i) regelmæssigt at lade dyrene undersøge i overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol, ii) over for den kompetente myndighed at anmelde udbrud af visse sygdomme, iii) kun at bringe dyr på markedet med henblik på samhandel, når disse ikke frembyder noget tegn på sygdom og kommer fra bedrifter eller distrikter, der ikke er underkastet noget forbud af dyresundhedsmæssige hensyn, og iv) at overholde kravene til sikring af dyrenes velfærd.

26. Artikel 12, stk. 3, fastlægger, at bestemmelserne i artikel 12 i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i forbindelse med handel bl.a. gælder for handelsvirksomheder, der permanent eller lejlighedsvis er i besiddelse af hunde.

12 — EFT L 268, s. 54 (herefter »direktivet om dyresundhed i samhandel«), som på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen senest ændret ved Rådets direktiv 2008/73/EF af 15.7.2008 om forenkling af procedurerne for udarbejdelse af lister og offentliggørelse af oplysninger på veterinærområdet og det zootekniske område og om ændring af direktiv 64/432/EØF, 77/504/EØF, 88/407/EØF, 88/661/EØF, 89/361/EØF, 89/556/EØF, 90/426/EØF, 90/427/EØF, 90/428/EØF, 90/429/EØF, 90/539/EØF, 91/68/EØF, 91/496/EØF, 92/35/EØF, 92/65/EØF, 92/66/EØF, 92/119/EØF, 94/28/EF og 2000/75/EF, beslutning 2000/258/EF og direktiv 2001/89/EF, 2002/60/EF og 2005/94/EF (EUT L 219, s. 40).

13 — Niende betragtning.

14 — Jf. desuden fjerde og femte betragtning.

15 — Jf. ovenfor, punkt 16.

16 — Jf. nedenfor, punkt 29.

Forordningen om ikke-kommerciel transport af selskabsdyr

27. I henhold til artikel 1 i forordningen om ikke-kommerciel transport af selskabsdyr fastsætter denne forordning de dyresundhedsmæssige betingelser, der skal gælde for ikke-kommerciel transport af selskabsdyr, samt kontrolbestemmelserne i forbindelse hermed.

28. Artikel 3, stk. 1, litra a), definerer »selskabsdyr« som »dyr af de arter, der er opført på listen i bilag I, og som ledsager deres ejer eller en fysisk person, som på ejerens vegne har ansvaret for dem under transporten, og som ikke er bestemt til at være genstand for salg eller overdragelse af ejendomsretten«. Bilag I, del A, henviser navnlig til hunde. I henhold til artikel 3, stk. 1, litra c), betyder »transport« »enhver transport af et selskabsdyr mellem medlemsstater, dets indførsel eller genindførsel på Fællesskabets område fra et tredjeland«.

29. I henhold til artikel 5, stk. 1, skal selskabsdyr i forbindelse med transport mellem medlemsstater kunne identificeres ved en letlæselig tatovering eller en elektronisk identifikationsanordning og være ledsaget af et pas udfærdiget af en dyrlæge bemyndiget af den kompetente myndighed, hvori det attesteres, at der er foretaget vaccination mod rabies.

Tysk ret

30. § 4 i Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung (den tyske veterinærbekendtgørelse, herefter »BmTierSSchV«), som gennemfører artikel 12, litra a), i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i tysk lovgivning, bestemmer i det væsentlige, at alle, som i erhvervsøjemed (»gewerbsmäßig«) vil transportere eller indføre dyr inden for Fællesskabet, skal anmelde dette til den kompetente myndighed. Den kompetente myndighed registrerer derefter disse personer og tildeler dem et registreringsnummer.

Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og de forelagte spørgsmål

31. Pfothenhilfe-Ungarn er en dyrevelfærdsforening, som er registreret i Tyskland. Det er en almennyttig forening i henhold til de tyske skatteretlige bestemmelser.

32. Pfothenhilfe-Ungarns aktiviteter omfatter anbringelse af herreløse hunde fra dyrevelfærdsinstitutioner i Ungarn hos nye herrer i Tyskland. På sit websted annoncerer Pfothenhilfe-Ungarn hunde, der mangler et hjem. Enhver, der er interesseret i at adoptere en hund, indgår en »beskyttelseskontrakt« med Pfothenhilfe-Ungarn, hvorved denne person forpligter sig til at sørge for dyrets velbefindende og til at betale et gebyr (som regel 270 EUR) til foreningen. Gebyret er et bidrag til Pfothenhilfe-Ungarns udgifter til pleje af hundene og til transport af hundene til deres nye hjem. Medlemmer af Pfothenhilfe-Ungarn transporterer de hunde, der skal anbringes i Tyskland, og overgiver dem til deres nye herrer. Der sker ikke nogen overdragelse af ejendomsretten. Pfothenhilfe-Ungarn har ret til at tage dyret tilbage, hvis den nye herre bryder beskyttelseskontrakten. Under høringen har Pfothenhilfe-Ungarn forklaret, at den nye herre navnlig forpligter sig til at kastrere den hund, som han bliver overgivet, og ikke at videregive den til tredjemand. Såfremt en syg eller gammel hund skal aflives, er den nye herre forpligtet til først at kontakte Pfothenhilfe-Ungarn og opnå dennes tilladelse hertil.

33. Den 29. december 2009 transporterede Pfothenhilfe-Ungarn en gruppe på 39 hunde fra Ungarn til Tyskland. Ministeriet opdagede, at det for en af hundene ikke var muligt at dokumentere korrekt sundheds- og vaccinationsstatus. Derfor pålagde det i et cirkulære de lokalt ansvarlige veterinærtilsyn at kontrollere alle dyr i denne transport. Da Pfothenhilfe-Ungarn rejste spørgsmål om cirkulæret,

forklarede ministeriet, at foreningens transport og anbringelse af dyr er en økonomisk virksomhed. Som følge heraf skal foreningen overholde den sundhedsmæssige anmeldelses- og registreringspligt i henhold til § 4 BmTierSSchV samt bestemmelserne i forordningen om beskyttelse af dyr under transport.

34. Pfothenhilfe-Ungarns indsigelse mod ministeriets afgørelse er nu genstand for en revisionsanke ved den forelæggende ret, som har udsat sagen og anmoder om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

- »1) Er der tale om en dyretransport, der ikke finder sted i forbindelse med økonomisk virksomhed, som omhandlet i artikel 1, stk. 5, i [forordningen om beskyttelse af dyr under transport], hvis den pågældende transport gennemføres af en almennyttig anerkendt dyrevelfærdsforening og har til formål at anbringe herreløse hunde hos tredjemand mod et vederlag (»gebyr«), som
- a) er mindre end foreningens udgifter til dyret, transporten og anbringelsen eller netop dækker disse
 - b) overstiger disse udgifter, men overskuddet anvendes til at finansiere udækkede udgifter til anbringelse af andre herreløse dyr, udgifter til herreløse dyr eller andre dyrevelfærdsprojekter?
- 2) Skal en almennyttig anerkendt dyrevelfærdsforening betragtes som en erhvervsdrivende, der beskæftiger sig med handel inden for Fællesskabet, som omhandlet i artikel 12 i [direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol], når den transporterer herreløse hunde til Tyskland og anbringer dem hos tredjemand mod et vederlag (»gebyr«), som
- a) er mindre end foreningens udgifter til dyret, transporten og anbringelsen eller netop dækker disse
 - b) overstiger disse udgifter, men overskuddet anvendes til at finansiere udækkede udgifter til anbringelse af andre herreløse dyr, udgifter til herreløse dyr eller andre dyrevelfærdsprojekter?»

35. Pfothenhilfe-Ungarn, ministeriet, den østrigske og den italienske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige bemærkninger. Pfothenhilfe-Ungarn, ministeriet og Kommissionen afgav mundtlige forklaringer ved retsmødet den 3. juni 2015.

Bedømmelse

Indledning

36. Den forelæggende ret anmoder grundlæggende om retningslinjer for, hvorvidt begreberne »økonomisk virksomhed« som omhandlet i artikel 1, stk. 5, i forordningen om beskyttelse af dyr under transport og »erhvervsdrivende, der inden for Fællesskabet handler« med dyr, som omhandlet i artikel 12 i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol nødvendigvis forudsætter et mål om at opnå en gevinst.

37. For at besvare dette principielle spørgsmål er det ikke nødvendigt for Domstolen at fastlægge, hvad det gebyr, som Pfothenhilfe-Ungarn modtager for hver enkelt anbragt hund, i realiteten dækker. De forelagte spørgsmål antyder, at gebyret kan være mindre end foreningens udgifter i forbindelse med en bestemt hund til pleje og transport til dens nye herre eller netop dækker disse udgifter. Gebyret kan også overstige disse udgifter. I så fald anvendes overskuddet til at finansiere udækkede udgifter til anbringelse af andre herreløse hunde, udgifter til herreløse dyr eller andre dyrevelfærdsprojekter. Dette faktiske spørgsmål tilkommer om nødvendigt den forelæggende ret at bedømme.

38. Pfothenhilfe-Ungarn gør gældende, at resultatet af forelæggelsen sandsynligvis vil få indvirkning på foreningens status som en almennyttig forening i henhold til de tyske skatteretlige bestemmelser. Det eneste formål med nærværende forelæggelse er imidlertid at yde den fornødne vejledning til den forelæggende ret, således at den kan afgøre den ved retten verserende strid¹⁷. Dette indebærer en præcisering af anvendelsesområdet for forordningen om beskyttelse af dyr under transport og direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol og ikke en undersøgelse af, hvilke konsekvenser dette kan få for Pfothenhilfe-Ungarn uden for hovedsagens rammer.

39. Endelig tager de afledte EU-retsakter, som jeg har beskrevet ovenfor¹⁸, grundlæggende højde for to situationer, som hver især er underlagt en særlig ordning. Den første situation omfatter transport af selskabsdyr, som ledsager deres ejer eller en fysisk person, som på ejerens vegne har ansvaret for dem under transporten. Denne form for transport er underlagt forordningen om ikke-kommerciel transport af selskabsdyr, medmindre det dyr, der transporteres, skal sælges eller overdrages til en ny ejer¹⁹. Den anden situation vedrører grænseoverskridende transport af dyr i forbindelse med en økonomisk transaktion. Denne form for transport er underlagt de langt strengere regler i forordningen om beskyttelse af dyr under transport, direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol og direktivet om dyresundhed i samhandel.

40. Årsagen til denne sondring skyldes efter min opfattelse to ting.

41. For det første indebærer en grænseoverskridende transport af selskabsdyr foretaget af ejeren som regel mindre kontakt med andre dyr og personer end transport af dyr i forbindelse med en økonomisk transaktion, hvilket Kommissionen forklarede under retsmødet. Som følge heraf er risikoen for spredning af smitsomme sygdomme mindre i disse tilfælde, og det er dermed ikke nødvendigt at anvende direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol samt direktivet om dyresundhed i samhandel på denne form for transport²⁰.

42. For det andet formodes det, at en ejer vil transportere sit kæledyr således, at det ikke kommer til skade eller bliver påført unødigt lidelse. Dermed har EU-lovgiver vurderet, at der ikke var grund til at lade forordningen om beskyttelse af dyr under transport finde anvendelse på denne form for transport²¹.

43. Det er åbenlyst, at lovgiver ikke har taget særlig højde for en situation, hvor en almennyttig forening, ligesom Pfothenhilfe-Ungarn, yder aktivt dyrevelfærdsarbejde ved at transportere dyr og anbringe dem hos nye herrer mod et gebyr.

17 — Jf. bl.a. domme Foglia (244/80, EU:C:1981:302, præmis 18) og Pohotovost' (C-470/12, EU:C:2014:101, præmis 29).

18 — Jf. ovenfor, punkt 5-29.

19 — Artikel 3, litra a), i forordningen om ikke-kommerciel transport af selskabsdyr.

20 — Jeg bemærker imidlertid, at forordning nr. 576/2013 nu fastlægger strengere dyresundhedsmæssige betingelser for ikke-kommerciel transport af selskabsdyr af arter, der er modtagelige for rabies (herunder hunde), end den tidligere forordning om ikke-kommerciel transport af selskabsdyr.

21 — Ikke desto mindre kan (og bør) nationale forskrifter, der straffer vanrøgt af dyr, finde anvendelse, såfremt en ejer af et selskabsdyr transporterer sit selskabsdyr på en måde, der tilbageviser denne formodning.

44. Det forekommer mig klart, at denne mangel i lovgivningen sandsynligvis vil medføre nogle uheldige konsekvenser uanset svaret på de forelagte spørgsmål. Såfremt de detaljerede krav i forordningen om beskyttelse af dyr under transport og direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol skal overholdes, risikerer den yderligere økonomiske og administrative byrde for foreninger såsom Pfothenilfe-Ungarn at begrænse deres muligheder for at fremme dyrevelfærden, sådan som de gør på nuværende tidspunkt. Hvis disse krav ikke gør sig gældende, er der risiko for, at dyrene transporteres under forhold, der er gunstige for spredningen af sygdomme, hvilket kan få en negativ indvirkning på dyrs (og menneskers) sundhed og velfærd.

Spørgsmål 1: dyretransport »i forbindelse med økonomisk virksomhed« som omhandlet i artikel 1, stk. 5, i forordningen om beskyttelse af dyr under transport

45. Forordningen om beskyttelse af dyr under transport finder udelukkende anvendelse på transport, der finder sted »i forbindelse med økonomisk virksomhed«²². Er Pfothenilfe-Ungarns anbringelsesvirksomhed som helhed (dvs. opsamling af herreløse hunde samt passende pleje af dem, annoncering af hunde, der mangler et hjem, på sit websted, indgåelse af beskyttelseskontrakter og transport af hundene til deres nye herrer mod et gebyr) »økonomisk virksomhed«, selv om virksomheden ikke udøves med gevinst for øje?

46. På trods af, at begrebet »økonomisk virksomhed« ikke har akkurat den samme betydning i al EU-lovgivning²³, har Domstolen ved flere lejligheder understreget, at en virksomhed kan være af økonomisk karakter, selv om den person, der udøver den, ikke har gevinst for øje.

47. Dermed er det fast retspraksis, at enhver virksomhed, der består i at udbyde varer eller tjenesteydelser på et marked, er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser om konkurrence²⁴. Det forhold, at en person ikke handler med gevinst for øje, forhindrer ikke denne person i at være en »virksomhed«, som bl.a. er underlagt forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler og forbuddet mod statsstøtte, hvis den pågældende person udbyder varer eller tjenesteydelser på markedet i konkurrence med erhvervsdrivende, der arbejder med gevinst for øje²⁵. Som generaladvokat Jacobs har formuleret det, er det afgørende kriterium ved vurderingen af, om en virksomhed er af økonomisk karakter og dermed omfattet af EU's konkurrenceregler, »om den, i det mindste principielt, kunne udøves af en privat virksomhed med vinding for øje«²⁶.

48. Domstolen har anlagt en lignende tilgang i andre sammenhænge. Den omstændighed, at en ordremodtagende enhed har juridisk form af en privatretlig sammenslutning og ikke arbejder med gevinst for øje, udelukker f.eks. ikke, at den pågældende ordremodtagende enhed kan udøve økonomisk virksomhed. Denne omstændighed er derfor uden relevans i forhold til anvendelsen af de EU-retlige bestemmelser om offentlige kontrakter²⁷. Ligeledes er den omstændighed, at en person beskæftiger sig med almenyttig virksomhed, ikke i sig selv tilstrækkeligt til at fratage denne virksomhed dens økonomiske karakter eller at udelukke den fra anvendelsesområdet for EU's bestemmelser om den frie

22 — Artikel 1, stk. 5.

23 — Dom Meca-Medina og Majcen mod Kommissionen (C-519/04 P, EU:C:2006:492, præmis 31-33). En analyse af begrebet »økonomisk virksomhed« i forskellige EU-politikker kan findes i O. Odudu, »Economic Activity as a Limit to Community Law«, i C. Barnard, O. Odudu (udgivere), *The Outer Limits of European Union Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, s. 225-243.

24 — Jf. bl.a. domme Kommissionen mod Italien (118/85, EU:C:1987:283, præmis 3), Kommissionen mod Italien (C-35/96, EU:C:1998:303, præmis 36) og Pavlov m.fl. (C-180/98 – C-184/98, EU:C:2000:428, præmis 75).

25 — Jf. bl.a. domme Albany (C-67/96, EU:C:1999:430, præmis 85), Cassa di Risparmio di Firenze m.fl. (C-222/04, EU:C:2006:8, præmis 123) og Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (C-1/12, EU:C:2013:127, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

26 — Generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse AOK Bundesverband m.fl. (C-264/01, C-306/01, C-354/01 og C-355/01, EU:C:2003:304, punkt 27) (min fremhævelse). Domstolen har afgjort, at en obligatorisk ordning vedrørende forsikring mod udgifterne ved sygdom og barsel ikke opfylder denne betingelse, idet den bygger på princippet om national solidaritet og drives uden vinding for øje, jf. dom Poucet og Pistre (C-159/91 og C-160/91, EU:C:1993:63, præmis 18 og 19).

27 — Jf. senest dom Centro Hospitalar de Setúbal og SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

udveksling af tjenesteydelser²⁸. Den fritager heller ikke den pågældende person for kravene i EU-retten vedrørende varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder²⁹. Det fremgår desuden klart af momsdirektivets artikel 9, stk. 1, første punktum³⁰, at direktivet i princippet finder anvendelse, uanset om en virksomhed udøves med gevinst for øje eller ej. I henhold til den pågældende artikel forstås der ved »afgiftspligtig person« »enhver, der selvstændigt og uanset stedet udøver økonomisk virksomhed uanset formålet med eller resultatet af den pågældende virksomhed«. Momsdirektivets artikel 132, stk. 1, litra l) og m), som fritager visse former for virksomhed i organer, som ikke arbejder med gevinst for øje, underbygger ligeledes denne konklusion. Disse former for virksomhed ville ikke have behov for en særlig fritagelse, hvis ikke de var af økonomisk karakter³¹.

49. Både ordlyden af artikel 1, stk. 5, og baggrunden herfor samt formålet med forordningen om beskyttelse af dyr under transport understøtter synspunktet om, at fortolkningen af begrebet »økonomisk virksomhed« i den pågældende artikel ikke skal afvige fra den sædvanlige fortolkning af begrebet i EU-retten.

50. I det artikel 1, stk. 5, understreger, at forordningen »[ikke] finder [...] anvendelse på dyretransport, der ikke finder sted i forbindelse med økonomisk virksomhed«, sonderer den for det første ikke mellem økonomisk virksomhed, der har til formål at indbringe en gevinst, og økonomisk virksomhed, der ikke har dette formål. Den anvender heller ikke begrebet »transport i kommercielt øjemed«.

51. Desuden forklares det blot i 12. betragtning til forordningen om beskyttelse af dyr under transport, at begrebet »transport i kommercielt øjemed« skal fortolkes bredt. Dermed tilvejebringer den ikke brugbare retningslinjer for fortolkningen af begrebet »økonomisk virksomhed« som omhandlet i forordningens artikel 1, stk. 5.

52. Derimod synes 21. betragtning at antyde, at visse former for virksomhed, som udøves uden gevinst for øje, derimod kan være »økonomiske« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 1, stk. 5. I henhold til denne betragtning transporteres registrerede enhovedede dyr ofte, »uden at der er tale om et erhvervsmæssigt formål«, f.eks. til konkurrencer, væddeløb, kulturelle begivenheder eller med henblik på avlsformål. Dette berettiger indrømmelse af undtagelser fra visse (men ikke alle) bestemmelser i forordningen om beskyttelse af dyr under transport i forbindelse med disse former for transport. Det står dermed klart, at transport af dyr, »uden at der er tale om et erhvervsmæssigt formål«, kan finde sted »i forbindelse med økonomisk virksomhed«. Hvis dette ikke var tilfældet, ville der ikke være behov for at indrømme undtagelser.

53. Desuden ville en begrænsning af anvendelsesområdet for forordningen om beskyttelse af dyr under transport til økonomisk virksomhed med gevinst for øje åbenlyst bringe forordningens hovedformål om beskyttelse af dyr under transport i fare³². I det tilfælde, hvoraf hovedsagen udspringer, blev et betydeligt antal hunde transporteret på tværs af EU's indre grænser i en enkelt sending. Disse dyr blev dermed potentielt udsat for i hvert fald nogle af de risici for dyrs sundhed og velfærd, som forordningen om beskyttelse af dyr under transport har til formål at afhjælpe³³. For så vidt som herreløse hunde generelt har en ringere sundhedstilstand end andre hunde, hvilket både Pfothenhilfe-Ungarn og Kommissionen grundlæggende gjorde gældende under retsmødet, forekommer det mig, at disse risici ikke med rimelighed kan ignoreres.

28 — Jf. domme Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, præmis 35 og 36), Smits og Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, præmis 50-59) og Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, præmis 33).

29 — Dom Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-382/92, EU:C:1994:233, præmis 44 og 45).

30 — Rådets direktiv 2006/112/EF af 28.11.2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347, s. 1).

31 — Jf. senest dom Bridport and West Dorset Golf Club (C-495/12, EU:C:2013:861).

32 — Jf. dom Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863, præmis 44).

33 — Disse risici kan f.eks. udspringe af, at der anvendes uhensigtsmæssige transportmidler, eller at der sker brud på de tekniske forskrifter vedrørende minimumsarealkravet for hvert dyr og dyrenes fodring og vanding under transport.

54. Jeg kan heller ikke acceptere Pfothenhilfe-Ungarns påstand om, at forordningen om beskyttelse af dyr under transport ikke skal finde anvendelse på dens anbringelsesvirksomhed, udelukkende fordi foreningens formål specifikt er at beskytte dyr. Dette er et mere end prisværdigt formål. Imidlertid udelukker dette som sådan ikke muligheden for, at en sådan forening – om end uden at ville det – transporterer dyr under sådanne forhold, at de kan komme til skade eller blive påført unødigt lidelse, eller at en uopdaget sygdom uforvarende kan forværres.

55. Endelig er denne fortolkning af artikel 1, stk. 5, både i overensstemmelse med artikel 13 TEUF og Europarådets konvention nr. 193 om beskyttelse af dyr under international transport (herefter »konventionen«), som Unionen har undertegnet³⁴, og hvortil der henvises i betragtningerne til forordningen om beskyttelse af dyr under transport³⁵. Selv om transport af dyr mellem medlemsstater ikke som sådan er omfattet af konventionen³⁶, har denne og forordningen om beskyttelse af dyr under transport grundlæggende samme mål om at beskytte dyrenes velfærd under transport³⁷. De to instrumenter bygger desuden på de samme principper³⁸. Den forklarende rapport til konventionen, som Europarådets Ministerkomité vedtog den 11. juni 2003, fastslår udtrykkeligt, at den af konventionen omfattede transport »både kan finde sted i kommercielt eller ikke-kommercielt øjemed«.

56. Jeg konkluderer derfor, at en almennyttig forening transporterer dyr »i forbindelse med økonomisk virksomhed«, for så vidt som denne transport udgør en del af udbuddet af varer eller tjenesteydelser på et givet marked. Er dette tilfældet her?

57. Det forekommer mig åbenlyst, at en almennyttig forening er aktiv på markedet for selskabsdyr, når den udøver virksomhed som den i hovedsagen omtvistede. Den omstændighed, at varer eller tjenesteydelser i et vist omfang tilfredsstiller samme behov, gør det muligt at antage, at de i et vist omfang kan substitueres for hinanden³⁹, og at de dermed udbydes på samme marked. På trods af, at beskyttelseskontrakten, som indgås mellem Pfothenhilfe-Ungarn og en given person, ikke omfatter overdragelse af ejendomsretten⁴⁰, bliver den pågældende person efter betaling af gebyret hundens nye herre og forpligter sig til at sørge for dyrets velbefindende. På disse punkter afviger situationen ikke grundlæggende fra, når en hund købes i en dyrehandel. Desuden udbyder foreninger såsom Pfothenhilfe-Ungarn i teorien en bred vifte af hunde af forskellig race, alder og størrelse⁴¹. Dermed er der i det mindste en vis form for overlap mellem anbringelse af hunde hos nye herrer mod et gebyr, såsom den i hovedsagen omtvistede virksomhed, og en dyrehandels salg af hunde⁴².

58. Jeg er følgelig af den opfattelse, at en forening som Pfothenhilfe-Ungarn transporterer dyr i forbindelse med økonomisk virksomhed som omhandlet i artikel 1, stk. 5, i forordningen om beskyttelse af dyr under transport, når den transporterer hunde mellem medlemsstaterne med henblik på at anbringe dem hos tredjemand mod et gebyr, uanset om denne virksomhed udøves med gevinst for øje eller ej.

34 — Jf. Rådets afgørelse 2004/544/EF af 21.6.2004 om undertegnelse af den reviderede europæiske konvention om beskyttelse af dyr under international transport (EUT L 241, s. 21)

35 — Fjerde betragtning.

36 — Konventionens artikel 1, stk. 1.

37 — Jf. især konventionens artikel 4, stk. 1.

38 — Jf. bl.a. følgende bestemmelser i konventionen: Artikel 5 (»Autorisation af transportvirksomheder«), artikel 6 (»Udformning og opbygning« af transportmidler), artikel 7 (»Planlægning« af transport), artikel 9 (»Egnethed til transport«) og artikel 11 (»Hvile, fodring og vanding inden pålæsning«).

39 — Jf. domme De Landtsheer Emmanuel (C-381/05, EU:C:2007:230, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis) og Lidl (C-159/09, EU:C:2010:696, præmis 32).

40 — Jf. ovenfor, punkt 32.

41 — Dette fremgår tydeligt af Pfothenhilfe-Ungarns websted (www.pfothenhilfe-ungarn.de/zu_vermitteln.html).

42 — I det omfang Pfothenhilfe-Ungarn, modsat en dyrehandel, ikke søger at opnå en gevinst fra anbringelsen af hunde, kan den nye herre ende med at betale mindre for selskabsdyret. I forhold til de lavere umiddelbare udgifter kan han imidlertid risikere yderligere udgifter på et senere tidspunkt, hvis en hund med ukendt baggrund bliver syg eller er traumatiseret af sin tidligere tilværelse som herreløs hund.

Spørgsmål 2: »[handel] inden for Fællesskabet« med dyr som omhandlet i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol

59. Den forelæggende ret søger med sit andet spørgsmål vejledning vedrørende artikel 12 i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol. For at kunne give et brugbart svar på dette spørgsmål er det for det første nødvendigt at undersøge, hvorvidt en transport af dyr som den i hovedsagen omtvistede overhovedet er omfattet af dette direktiv. Som jeg har forklaret, finder direktivet ikke anvendelse på veterinærkontrollen med ikke-erhvervs-mæssige flytninger af selskabsdyr, der ledsages af fysiske personer, som har ansvaret for dyrene under flytningen⁴³.

60. Det fremgår klart af formuleringen af direktivets artikel 1, stk. 4, at denne bestemmelse udelukkende omfatter flytninger af selskabsdyr, i) der ledsages af *fysiske* personer, ii) som har ansvaret for dyrene. Sådanne flytninger er omfattet af forordningen om ikke-kommerciel transport af selskabsdyr, forudsat at dyrene ikke er bestemt til at være genstand for salg eller overdragelse af ejendomsretten⁴⁴. Som Kommissionen påpeger, omfatter denne undtagelse dermed ikke transport, hvor en *juridisk* person har ansvaret (selv når hundene i realiteten transporteres af en fysisk person som i hovedsagen). Det er op til den nationale ret, der har kompetence til at bedømme de faktiske omstændigheder, om nødvendigt at undersøge, hvorvidt Pfothenhilfe-Ungarn (som forekommer at være en juridisk person i henhold til tysk lov) var ansvarlig for hundene under transporten og indtil det øjeblik, hvor de blev overdraget til deres nye herrer, eller hvorvidt der skete en behørig overførsel af det juridiske ansvar til den eller de fysiske personer, der gennemførte transporten og de efterfølgende aktiviteter⁴⁵.

61. Er en forening som Pfothenhilfe-Ungarn en »erhvervsdrivende, der inden for Fællesskabet handler« med dyr som omhandlet i artikel 12 i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol, når den transporterer hunde mellem medlemsstaterne med henblik på at anbringe dem hos tredjemand mod et vederlag, men ikke med gevinst for øje?

62. Med hensyn til formuleringen er anvendelsen i artikel 12 af ordet »Unternehmer« (den tyske version), »επιχειρήσεις« (den græske version), »dealers« (den engelske version), »handelaars« (den nederlandske version) og »handlare« (den svenske version) ikke afgørende. Selv hvis det antages, at alle disse begreber pr. automatik omfatter et mål om gevinst (hvilket i sig selv er tvivlsomt), er dette tydeligvis ikke tilfældet for det tilsvarende ord i andre sprogversioner, hvor bestemmelsen blev vedtaget i 1990⁴⁶.

63. Begrebet »samhandel« har den samme betydning i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol som i traktatens bestemmelser vedrørende frie varebevægelser⁴⁷. Disse traktatbestemmelser er et afgørende element i det indre marked, som er en del af Den Europæiske Unions grundlag. Følgelig skal begrebet »vareudveksling« i artikel 28 TEUF fortolkes bredt. I dommen i sagen Kommissionen mod Italien definerede Domstolen begrebet »varer« i den forstand, hvori udtrykket nu er anvendt i

43 — Jf. ovenfor, punkt 15.

44 — Jf. forordningens artikel 3, stk. 1, litra a). Det synes at fremgå af de faktiske omstændigheder i hovedsagen, at der ikke er sket formel overdragelse af ejendomsretten over hundene til de nye herrer. Under alle omstændigheder blev der sædvanligvis i hvert enkelt tilfælde foretaget en betaling, hvorefter hunden blev »overdraget«. Det var netop hele formålet med hunderedningsaktionen. Under disse omstændigheder forekommer det mig, at overdragelsen må sidestilles med »salg eller overdragelse af ejendomsretten« i denne bestemmelses forstand.

45 — Af årsager, der belyses i punkt 70 og 71 nedenfor, er dette muligvis ikke nødvendigt i denne sag.

46 — Jf. navnlig den spanske version (»Agentes«), den danske version (»Erhvervsdrivende«), den franske version (»opérateurs«), den italienske version (»operatori«) og den portugisiske version (»operadores«). Jf. også den rumænske version (»operatorii«).

47 — Artikel 2, nr. 3), i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol.

artikel 28 TEUF, som »produkter, hvis værdi *kan* måles i penge, og som i sig selv *kan være* genstand for omsætning«⁴⁸. Dermed finder traktatens bestemmelser vedrørende frie varebevægelser i princippet anvendelse, uanset om de pågældende varer transporteres over landegrænser med henblik på salg eller videresalg eller på privat brug eller forbrug⁴⁹.

64. Hvorvidt en transport af »varer« (herunder dyr) er en del af en transaktion, der har gevinst for øje, er så meget desto mere irrelevant i forhold til, hvorvidt denne transport er omfattet af traktatens bestemmelser vedrørende frie varebevægelser og dermed artikel 12 i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol.

65. Det pågældende direktivs formål om at erstatte den tidligere ordning, der omfattede veterinærkontrol og zooteknisk kontrol ved EU's indre grænser, med en harmoniseret ordning af kontroller i oprindelsesmedlemsstaten og bestemmelsesmedlemsstaten underbygger yderligere denne påstand. Denne harmoniserede ordning, som tager udgangspunkt i en øget tillid til den veterinærkontrol, der foretages af afsendelsesmedlemsstaten⁵⁰, har både til formål at gennemføre det indre marked og at beskytte menneskers og dyrs sundhed⁵¹.

66. Kravene i artikel 12 om, at alle erhvervsdrivende, der inden for Fællesskabet handler med de i direktivet omhandlede dyr, på anmodning af den kompetente myndighed forinden registreres i et offentligt register og fører et register over leveringer, bidrager på en afgørende måde til at nå disse mål. Dermed er den kompetente myndighed i oprindelsesmedlemsstaten f.eks. forpligtet til at foretage kontrol af bl.a. bedrifter, centre eller organer med henblik på at sikre, at de dyr eller produkter, der skal indgå i samhandelen, er i overensstemmelse med Fællesskabets krav, og navnlig at de opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol⁵². Navnlig må kun dyr, der stammer fra en bedrift eller et center eller et organ, der er underlagt regelmæssig officiel veterinærkontrol, gøres til genstand for samhandel⁵³. På denne baggrund er det tydeligvis nødvendigt, at den kompetente myndighed i oprindelsesmedlemsstaten har et register over alle de steder, hvor den skal foretage regelmæssig veterinærkontrol.

67. Desuden kan den kompetente myndighed i bestemmelsesmedlemsstaten på bestemmelsesstedet ved stikprøvekontrol undersøge, om kravene i artikel 3 er opfyldt, og den kan ligeledes foretage kontrol under dyrenes og produkternes transport på den pågældende medlemsstats område, når den ligger inde med oplysninger, som antyder, at der er sket en overtrædelse⁵⁴. Hvis den konstaterer, at der f.eks. forekommer en zoonose eller sygdom, eller at et hvilket som helst andet forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyr eller mennesker, gør sig gældende, forpligter direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol den kompetente myndighed til at påbyde, at dyret eller dyrene anbringes i karantæne eller, om nødvendigt, slås ned⁵⁵. Denne myndighed er forpligtet til straks og skriftligt at give de kompetente myndigheder i de øvrige medlemsstater og Kommissionen meddelelse om de konstaterede forhold samt om de afgørelser, den har truffet, og begrundelsen herfor⁵⁶. Den skal desuden straks sætte sig i forbindelse med de kompetente myndigheder i afsendelsesmedlemsstaten således, at sidstnævnte kan træffe de nødvendige foranstaltninger⁵⁷. Hvis der er risiko for en epidemi,

48 — Dom Kommissionen mod Italien (7/68, EU:C:1968:51) (min fremhævelse). Denne definition omfatter selskabsdyr. Jf. bl.a. dom Kommissionen mod Belgien (C-100/08, EU:C:2009:537, præmis 42).

49 — Dom Schumacher (215/87, EU:C:1989:111, præmis 22). Jf. desuden generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse Kommissionen mod Belgien (C-2/90, EU:C:1991:344, punkt 15 og den deri nævnte retspraksis).

50 — Sjette betragtning.

51 — Sidstnævnte formål fremgår af flere bestemmelser i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol, navnlig artikel 2, nr. 1), artikel 8, stk. 1, litra b), artikel 9, stk. 1, sjette afsnit, og artikel 10, stk. 1, fjerde afsnit.

52 — Artikel 3, stk. 3, første afsnit.

53 — Artikel 3, stk. 1, litra b).

54 — Artikel 5, stk. 1, litra a).

55 — Artikel 8, stk. 1, litra a), første afsnit.

56 — Artikel 8, stk. 1, litra a), tredje afsnit.

57 — Artikel 9, stk. 1, første afsnit.

kan disse foranstaltninger bl.a. omfatte anbringelse af husdyr i karantæne ved oprindelsesbedriften og underretning af kompetente myndigheder alle de steder, som de dyr, der stammer fra denne bedrift, er blevet afsendt til. Disse procedurer understreger den store betydning af både det offentlige register over erhvervsdrivende og registret over leveringer inden for den i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol etablerede ordning.

68. Denne ordning kan bringes i fare, og formålet med direktivet undermineres, såfremt artikel 12 ikke finder anvendelse under omstændigheder som omhandlet i hovedsagen. Det kan desuden i praksis (navnlig i forbindelse med en stikprøvekontrol) være vanskeligt at vurdere, om en transport af en forsendelse af selskabsdyr sker i forbindelse med virksomhed med eller uden gevinst for øje, hvilket medfører en øget risiko for svig. EU-lovgiver har udtrykkeligt anerkendt den risiko. Betragtningerne til Kommissionens forordning (EU) nr. 388/2010⁵⁸ henviser til erfaringer med anvendelsen af forordningen om ikke-kommerciel transport af selskabsdyr, der viser, at der er stor risiko for, at kommercielle transportere af hunde, katte og fletter svigagtigt finder sted under dække af ikke-kommerciel transport⁵⁹. For at undgå denne praksis besluttede Kommissionen at underkaste transport af over fem selskabsdyr de krav og kontroller, der er fastsat i direktivet om dyresundhed i samhandel. Samme begrundelse gør sig gældende i betragtningerne til forordning nr. 576/2013⁶⁰, ifølge hvilken transport af over fem selskabsdyr i princippet er underlagt de i direktivet om dyresundhed i samhandel fastlagte dyresundhedsmæssige betingelser og den i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol omhandlede veterinærkontrol⁶¹.

69. Derfor konkluderer jeg, at en forening som Pfothenhilfe-Ungarn er en erhvervsdrivende, der inden for Fællesskabet handler med dyr som omhandlet i artikel 12 i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol, når den transporterer hunde mellem medlemsstaterne med henblik på at anbringe dem hos tredjemand mod et gebyr, uanset om denne virksomhed udøves med gevinst for øje eller ej.

70. Når det er sagt, hersker der efter min opfattelse reel tvivl om, hvorvidt denne bestemmelse kan påberåbes mod Pfothenhilfe-Ungarn i hovedsagen, som omhandler en strid mellem denne forening og en offentlig myndighed i Tyskland. Det er fast retspraksis, at et direktiv ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private, og at en direktivbestemmelse derfor ikke som sådan kan påberåbes over for sådanne personer ved en national ret⁶². Som følge heraf kan en national myndighed ikke over for en borger påberåbe sig en bestemmelse i et direktiv, hvis (korrekte) gennemførelse i national ret endnu ikke har fundet sted⁶³. Denne praksis skal hindre, at en medlemsstat kan forbedre sin retsstilling ved ikke at efterkomme fællesskabsretten⁶⁴.

71. § 4 i BmTierSSchV, som gennemførte artikel 12, stk. 1, litra a), i direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i tysk lovgivning, finder kun anvendelse »i erhvervsøjemed («gewerbsmäßig»)«. Det er fast retspraksis, at den nationale domstols forpligtelse til at henholde sig til direktivets indhold, når den fortolker de relevante bestemmelser i sin nationale ret, dog begrænses af de almindelige retsgrundsætninger, som udgør en del af fællesskabsretten, navnlig retssikkerhedsprincippet og forbuddet mod loves tilbagevirkende gyldighed. Denne forpligtelse kan ikke tjene som grundlag for en fortolkning af national ret *contra legem*⁶⁵. Det forekommer mig af det for Domstolen fremlagte materiale, at Pfothenhilfe-Ungarns virksomhed *ikke* er »i erhvervsøjemed«, samt at en fortolkning af

58 — Af 6.5.2010 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 998/2003 for så vidt angår det maksimale antal selskabsdyr af bestemte arter, der kan transporteres ikke-kommercielt (EUT L 114, s. 3).

59 — Sjette betragtning.

60 — 11. betragtning.

61 — Artikel 5, stk. 4.

62 — Jf. bl.a. domme Marshall (152/84, EU:C:1986:84, præmis 48), Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, præmis 9) og Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76, præmis 22).

63 — Domme Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, præmis 10) og Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, præmis 36-38).

64 — Dom Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, præmis 22).

65 — Jf. bl.a. domme Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, præmis 13) og Mono Car Styling (C-12/08, EU:C:2009:466, præmis 61).

dette udtryk, således at det er i overensstemmelse med fortolkningen af anvendelsesområdet for direktivet om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol, som jeg har foreslået ovenfor, ville kræve en fortolkning contra legem. Dette er imidlertid problemstillinger, som det i sidste ende tilkommer den forelæggende ret at bedømme.

Efterskrift

72. De faktiske omstændigheder, der giver anledning til nærværende forelæggelse, viser med al tydelighed, at der er et hul i den nuværende EU-lovgivning, der regulerer grænseoverskridende transport af dyr. Ved de svar, jeg har anbefalet til Domstolen, er jeg yderst bevidst om, at en almennyttig forening, der redder herreløse hunde i én medlemsstat og anbringer dem hos nye herrer i en anden medlemsstat, vil have begrænsede midler til rådighed til at leve op til de detaljerede krav i lovgivning, der har til formål at sikre beskyttelsen af dyrs sundhed i forbindelse med kommerciel virksomhed med gevinst for øje. Nogle vil måske mene, at en anvendelse af denne lovgivning på foreninger såsom sagsøgeren i hovedsagen er på grænsen til det urimelige. På den anden side ville det ikke være korrekt blot at anvende den langt mindre strenge lovgivning om grænseoverskridende transport af enkelte selskabsdyr i denne situation.

73. Nogle gange er det muligt at løse et iøjefaldende problem ved hjælp af en kreativ tolkning af en eksisterende tekst. Jeg er nået frem til den konklusion, at dette ikke er muligt her. Jeg mener heller ikke, at Domstolen er udrustet til at finde en passende (ny) balance mellem fremme af den frie bevægelighed for dyr i en god sags tjeneste og sikring af en hensigtsmæssig beskyttelse af dyrs og menneskers sundhed, samtidig med at der tages højde for behovet for at forebygge svig og misbrug. Denne opgave tilkommer lovgiver. Jeg håber, at denne sag har understreget behovet for, at lovgiver påtager sig denne opgave.

Forslag til afgørelse

74. Af alle de ovennævnte grunde foreslår jeg, at Domstolen besvarer spørgsmålene stillet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) således:

- »1) En dyrevelfærdsforening transporterer dyr i forbindelse med økonomisk virksomhed, som omhandlet i artikel 1, stk. 5, i Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 af 22. december 2004 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter og om ændring af direktiv 64/432/EØF og 93/119/EF og forordning (EF) nr. 1255/97, når den transporterer hunde mellem medlemsstater med henblik på at anbringe dem hos tredjemand mod et gebyr, uanset om denne virksomhed udøves med gevinst for øje eller ej.
- 2) I denne situation er en sådan forening endvidere en erhvervsdrivende, der inden for Fællesskabet handler med dyr, som omhandlet i artikel 12 Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked. Det er op til den forelæggende ret at afgøre, hvorvidt denne bestemmelse kan gøres gældende over for Pfothenhilfe-Ungarn i hovedsagen.«