



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 10. rujna 2015.¹

Predmet C-301/14

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Njemačka))

„Poljoprivreda – Uredba (EZ) br. 1/2005 – Zaštita životinja tijekom prijevoza – Prijevoz životinja ‚u vezi s nekom gospodarskom djelatnošću‘ – Direktiva 90/425/EEZ – Veterinarski i zootehnički pregledi koji se primjenjuju u trgovini u trgovini unutar Zajednice – ‚Trgovci uključeni u trgovinu životinjama unutar Zajednice‘ – Neprofitna udruga koja prevozi pse litalice iz jedne države članice u drugu državu članicu radi njihova udomljavanja kod trećih osoba uz naknadu“

1. Zahtjev za prethodnu odluku upućen je u okviru postupka koji je u tijeku pred Bundesverwaltungsgerichtom (Savezni upravni sud, Njemačka; u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev) između Pfotenhilfe-Ungarn, njemačke udruge za zaštitu životinja, i Ministarstva za energetska tranziciju, poljoprivredu, okoliš i ruralna područja Landa Schleswig Holstein (u daljnjem tekstu: Ministarstvo). Pfotenhilfe-Ungarn prevozi pse litalice iz Mađarske u Njemačku kako bi ih udomio kod trećih osoba uz naknadu. Prijevoz i udomljavanje Ministarstvo smatra gospodarskom djelatnošću. Zbog toga ono smatra da je Pfotenhilfe-Ungarn zanemario zahtjeve prijavljivanja i registracije utvrđene u njemačkom zakonodavstvu kojim se prenosi Direktiva o veterinarskim i zootehničkim pregledima², s jedne strane, te Uredbu o zaštiti životinja tijekom prijevoza³, s druge strane. Pfotenhilfe-Ungarn tvrdi da se takav prijevoz ne obavlja s ciljem stjecanja dobiti te da stoga podliježe manje strogom režimu utvrđenom u Uredbi o nekomercijalnom kretanju kućnih ljubimaca⁴.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Direktiva Vijeća 90/425/EEZ od 26. lipnja 1990. o veterinarskim i zootehničkim pregledima koji se primjenjuju u trgovini određenim živim životinjama i proizvodima unutar Zajednice s ciljem uspostave unutarnjeg tržišta (SL L 224, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 13., str. 66.), kako je izmijenjena (u daljnjem tekstu: Direktiva o veterinarskim i zootehničkim pregledima)

3 — Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2005 od 22. prosinca 2004. o zaštiti životinja tijekom prijevoza i s prijevozom povezanih postupaka i o izmjeni direktiva 64/432/EEZ i 93/119/EZ i Uredbe (EZ) br. 1255/97 (SL L 3, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 58., str. 151.; u daljnjem tekstu: Uredba o zaštiti životinja tijekom prijevoza)

4 — Uredba (EZ) br. 998/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o zahtjevima zdravlja životinja primjenjivim na nekomercijalno kretanje kućnih ljubimaca i o izmjeni Direktive Vijeća 92/65/EEZ (SL L 146, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 14., str. 119.; u daljnjem tekstu: Uredba o nekomercijalnom kretanju kućnih ljubimaca). Ta je uredba stavljena izvan snage Uredbom (EU) br. 576/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. lipnja 2013. (SL L 178, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 72., str. 258.), koja se nije primjenjivala u vrijeme kada su se dogodile činjenice iz glavnog postupka (vidjeti točku 33. ovog mišljenja). Verzija Uredbe o nekomercijalnom kretanju kućnih ljubimaca koja je relevantna za činjenice iz glavnog postupka jest ona koja je zadnji put izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 898/2009 od 25. rujna 2009. o izmjeni Priloga II. Uredbi (EZ) br. 998/2003 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu popisa država i teritorija (SL L 256, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 52., str. 171.).

2. Sud koji je uputio zahtjev, kao prvo, pita može li se prijevoz životinja bez namjere stjecanja dobiti ipak odvijati „u vezi s nekom gospodarskom djelatnošću“ i stoga biti uređen Uredbom o zaštiti životinja tijekom prijevoza. Sud koji je uputio zahtjev također pita je li udruga kao što je Pfothenhilfe-Ungarn, u situaciji kao što je ona u glavnom postupku, „trgov[ac] uključen u trgovinu [...] unutar Zajednice“ u pogledu životinja u smislu Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima (ako jest, udruga podliježe zahtjevima prijavljivanja i registracije iz te direktive).

3. Ovim se zahtjevom za prethodnu odluku Sudu nudi mogućnost da pojasni područje primjene i svrhu različitih sustava Europske unije kojima je uređen prijevoz životinja između država članica. Stoga ću početi iznošenjem zahtjeva iz tih različitih sustava.

Pravo Unije

UFEU

4. Članak 13. UFEU-a propisuje:

„U oblikovanju i provedbi politika Unije u području poljoprivrede, ribarstva, prijevoza, unutarnjeg tržišta, istraživanja i tehnološkog razvoja te istraživanja svemira, Unija i države članice, budući da su životinje čuvstvena bića, punu pažnju posvećuju zahtjevima za dobrobit životinja, istovremeno poštujući zakonodavne i druge odredbe te običaje država članica, posebno u odnosu na vjerske obrede, kulturne tradicije i regionalnu baštinu.“

Uredba o zaštiti životinja tijekom prijevoza

5. U skladu s uvodnom izjavom 6., Uredba o zaštiti životinja tijekom prijevoza u bitnome ima za cilj spriječiti pojavu i širenje zaraznih bolesti kod životinja te uvesti strože uvjete kako bi se spriječile bol i patnja te zaštitila dobrobit i zdravlje životinja tijekom i nakon prijevoza. U skladu s uvodnom izjavom 11., odredbe te uredbe trebaju se tumačiti i primjenjivati u skladu s načelom da se životinje ne smiju prevoziti na način koji bi mogao izazvati njihovu ozljedu ili neopravdanu patnju⁵.

6. U uvodnoj izjavi 12. navodi se da prijevoz u komercijalne svrhe nije ograničen na prijevoz pri kojem se odvija neposredna razmjena novca, robe ili usluga, ali uključuje posebno prijevoz koji izravno ili neizravno uključuje financijsku dobit ili čiji je cilj financijska dobit.

7. Uredba o zaštiti životinja tijekom prijevoza primjenjuje se na prijevoz živih kralježnjaka (uključujući time pse) koji se prevoze u Europskoj uniji (članak 1. stavak 1.), ne dovodeći u pitanje veterinarske propise Unije (članak 1. stavak 4.). Međutim, člankom 1. stavkom 5. određeno je da se Uredba ne primjenjuje, među ostalim, na prijevoz životinja koji se ne odvija u vezi s nekom gospodarskom djelatnošću⁶.

8. Člankom 2. točkom (m) „dugo putovanje“ definirano je kao putovanje koje traje više od 8 sati, a koje počinje trenutkom kretanja prve životinje iz pošiljke. U skladu s člankom 2. točkom (w), „prijevoz“ znači kretanje životinja jednim ili više prijevoznih sredstava i povezane postupke, uključujući utovar, istovar, pretovar i odmor dok se ne završi istovar životinja u mjestu odredišta. Člankom 2. točkom (x) „prijevoznik“ je definiran kao svaka fizička ili pravna osoba koja obavlja prijevoz za svoj račun ili za račun treće strane.

5 — Vidjeti također članak 3. stavak 1.

6 — Tekst članka 1. stavka 5. razlikuje se od izvornog Komisijina prijedloga da se područje primjene Uredbe o zaštiti životinja tijekom prijevoza ograniči na prijevoz „u komercijalne svrhe“. Vidjeti članak 1. stavak 1. Prijedloga uredbe Vijeća o zaštiti životinja tijekom prijevoza i s prijevozom povezanih postupaka i o izmjeni direktiva 64/432/EEZ i 93/119/EZ, COM(2003) 425 *final*.

9. U skladu s člankom 3. stavkom 1., nitko ne smije prevoziti životinje niti učiniti da se prevoze na način koji bi kod njih mogao izazvati ozljedu ili nepotrebnu patnju. Stavkom 2. određen je niz općih uvjeta za prijevoz životinja kako bi on za njih bio što manje tegoban.

10. Uredbom o zaštiti životinja tijekom prijevoza također su utvrđeni zahtjevi koji se, među ostalim, odnose na: (i.) prijevozne isprave (članak 4.); (ii.) planiranje obveza za prijevoz životinja (članak 5.); (iii.) ovlaštenje za prometovanje kao prijevoznik, uključujući odobrenje za obavljanje dugih putovanja (članak 6. te članci 10. do 12.); (iv.) prethodni pregled i odobrenje prijevoznih sredstava, osobito za dugo putovanje (članak 7.); (v.) dužnosti skrbnika životinja u mjestu polaska, pretovara ili odredišta da osiguraju pridržavanje određenih tehničkih pravila u odnosu na životinje koje se prevoze te dužnosti skrbnika životinja u mjestu provoza ili mjestu odredišta da pregledaju sve životinje kako bi utvrdili jesu li izložene ili jesu li bile izložene dugom putovanju (članak 8.); (vi.) nasumične ili ciljane provjere koje provodi nadležno tijelo u bilo kojoj fazi dugog putovanja (članak 15.); i (vii.) izdavanje certifikata o odobrenju cestovnih prijevoznih sredstava za duga putovanja (članak 18.).

11. Prema članku 6. stavku 3., životinje se moraju prevoziti u skladu s tehničkim pravilima navedenima u Prilogu I. Tim je pravilima osobito predviđeno da se životinje koje su ozlijeđene ili pokazuju fiziološku slabost ili patološki proces ne mogu smatrati sposobnima za prijevoz (Prilog I. poglavlje I. stavak 2.). Prijevozna sredstva, spremnici i njihova oprema moraju se projektirati, izraditi, održavati i njima se upravljati tako da se izbjegne svaka ozljeda i patnja te osigura sigurnost životinja; životinje zaštite od nepogodnog vremena, ekstremnih temperatura i nepovoljnih promjena klimatskih uvjeta; mogu čistiti i dezinficirati; osigurava i održava kvaliteta zraka u količini primjerenoj vrstama koje se prevoze; i osigura podna površina koja sprečava klizanje i koja na najmanju moguću mjeru svodi istjecanje urina ili fekalija (Prilog I. poglavlje II. stavak 1.1.). Unutar prostora za životinje treba osigurati dovoljno prostora, a na svakoj njegovoj razini treba osigurati dovoljno prozračivanja iznad životinja kad su u prirodnom stajaćem položaju, pri čemu im se ni zbog kojeg razloga ne smije onemogućiti prirodno kretanje (Prilog I. poglavlje II. stavak 1.2.).

12. Tehničkim pravilima također je, među ostalim, zabranjeno životinje tući ili udarati nogom, dizati ili vući ih za glavu, uši, rogove, noge, rep ili runo ili koristiti šilo ili drugo oruđe sa šiljastim vrhom (Prilog I., poglavlje III., stavak 1.8.). Osim toga, životinjama koje se značajno razlikuju s obzirom na veličinu i starost, spolno zrelim mužjacima i ženka te životinjama koje su neprijateljski raspoložene jedne prema drugima mora se rukovati i prevoziti ih odvojeno (Prilog I. poglavlje III. stavak 1.12.). Psi i mačke koji se prevoze moraju se hraniti u vremenskim razmacima od najviše 24 sata, a napajati u vremenskim razmacima od najviše osam sati, u skladu s jasnim pisanim uputama o hranjenju i napajanju (Prilog I. poglavlje V. stavak 2.2.).

Direktiva o veterinarskim i zootehničkim pregledima

13. Cilj je Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima uspostava unutarnjeg tržišta. Njome se prepreke slobodnom kretanju životinja i poljoprivrednih proizvoda koje su potjecale od veterinarskih i zootehničkih pregleda što su ih nacionalna tijela prethodno provodila na unutarnjim granicama Zajednice⁷ zamjenjuju usklađenim sustavom veterinarskih i zootehničkih pregleda na mjestu podrijetla (ili mjestu otpreme) i na mjestu odredišta⁸.

7 — Druga uvodna izjava Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima. U biti, veterinarski pregledi namijenjeni su zaštiti javnog zdravlja ili zdravlja životinja, dok su zootehnički pregledi namijenjeni izravnom ili neizravnom unapređenju pasmina. Vidjeti članak 2. stavke 1. i 2. te direktive.

8 — Uvodna izjava 5.

14. U skladu s člankom 1. stavkom 1., države članice više ne smiju na granicama obavljati veterinarske preglede na živim životinjama i proizvodima koji su obuhvaćeni, među ostalim, direktivama navedenima u Prilogu A, nego umjesto toga takve preglede moraju obavljati u skladu s tom direktivom. Prilog A upućuje osobito na Direktivu Vijeća 91/628/EEZ⁹, koja se primjenjivala na pse. To upućivanje sada se treba tumačiti kao upućivanje na Uredbu o zaštiti životinja tijekom prijevoza kojom je izvan snage stavljena i zamijenjena ta direktiva i koja se također primjenjuje na pse¹⁰. Posljedica je toga da se Direktiva o veterinarskim i zootehničkim pregledima primjenjuje na pse.

15. U članku 1. stavku 4. navodi se da se Direktiva o veterinarskim i zootehničkim pregledima ne primjenjuje na veterinarske preglede za kretanje kućnih ljubimaca između država članica koji su u pratnji i pod odgovornošću fizičke osobe ako takva premještanja nisu predmet komercijalnih transakcija.

16. Člankom 2. stavkom 3. „trgovina“ je definirana kao „trgovina između država članica u smislu članka 9. stavka 2. Ugovora o [EEZ-u; koji je postao članak 28. stavak 2. UFEU-a]“¹¹.

17. U skladu s člankom 3. stavkom 1., države članice moraju osigurati da životinje obuhvaćene tom direktivom mogu biti predmet trgovine samo ako ispunjavaju niz uvjeta. Te životinje moraju, među ostalim, ispunjavati zahtjeve relevantnih direktiva popisanih u Prilogu A i dolaziti iz gospodarstava, centara ili organizacija na kojima se obavljaju redoviti službeni veterinarski pregledi. Tijekom prijevoza moraju ih pratiti zdravstveni certifikati i/ili bilo koji drugi dokument utvrđen relevantnim direktivama navedenima u Prilogu A, a koji je izdao službeni veterinar odgovoran za gospodarstvo, centar ili organizaciju podrijetla.

18. Na temelju članka 4. stavka 1., države članice iz kojih se obavlja otprema moraju poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale, među ostalim, da životinje obuhvaćene tom direktivom budu pregledane barem jednako pažljivo, s veterinarskoga stajališta, kao da su namijenjene za nacionalno tržište te da se prevoze u odgovarajućim prijevoznim sredstvima koja zadovoljavaju pravila higijene.

19. U skladu s drugim podstavkom članka 5. stavka 1. točke (a), nadležno tijelo u državi članici odredišta može osobito provoditi preglede tijekom prijevoza životinja kada ima podatke koji ga navode da sumnja u povredu bilo kojeg od zahtjeva iz članka 3.

20. Člankom 12. zahtijeva se od država članica da, među ostalim, osiguravaju da svi trgovci uključeni u trgovinu životinjama obuhvaćenima Direktivom o veterinarskim i zootehničkim pregledima unutar Zajednice moraju na zahtjev nadležnog tijela biti prethodno upisani u službeni upisnik i voditi evidenciju otprema.

9 — Direktiva od 19. studenoga 1991. o zaštiti životinja tijekom prijevoza i o izmjeni direktiva 90/425/EEZ i 91/496/EEZ (SL L 340, str. 17.)

10 — Članak 1. stavak 1. i članak 33. Uredbe o zaštiti životinja tijekom prijevoza

11 — U skladu s člankom 28. stavkom 2. UFEU-a, ukidanje uvoznih i izvoznih carina te davanja s istovrsnim učinkom (članak 30. UFEU-a) kao i članak 33. UFEU-a u vezi s carinskom suradnjom primjenjuju se na „proizvode podrijetlom iz država članica i na proizvode iz trećih zemalja koji su u slobodnom prometu u državama članicama“.

Direktiva o zdravlju životinja u trgovini

21. Direktiva o veterinarskim i zootehničkim pregledima bila je dopunjena Direktivom Vijeća 92/65/EEZ od 13. srpnja 1992. o utvrđivanju uvjeta zdravlja životinja kojima se uređuje trgovina i uvoz u Zajednicu životinja, sjemena, jajnih stanica i zametaka koji ne podliježu uvjetima zdravlja životinja utvrđenima u određenim propisima Zajednice iz Priloga A dijela I. Direktive 90/425/EEZ¹². Cilj je te direktive liberalizirati trgovinu životinjama i proizvodima životinjskog podrijetla, ne dovodeći u pitanje uvođenje eventualnih zaštitnih mjera¹³.

22. U skladu s člankom 1. prvim stavkom, Direktivom o zdravlju životinja u trgovini utvrđena su pravila koja se odnose na zdravlje životinja radi stavljanja na tržište, među ostalim, životinja koje nisu goveda, svinje, ovce i koze, kopitari, perad, ribe i školjkaši¹⁴. Ona se stoga primjenjuje na stavljanje pasa na tržište.

23. U članku 2. stavku 1. točki (a) navodi se da „trgovina“ ima isto značenje kao i u članku 2. stavku 3. Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima¹⁵.

24. Člankom 3. stavkom 1. od država članica zahtijeva se da osiguravaju da se trgovina obuhvaćenih životinja ne zabranjuje niti ograničava iz drugih razloga vezanih za zdravlje životinja, osim onih koji proizlaze iz primjene te direktive ili zakonodavstva Unije te, posebno, poduzetih zaštitnih mjera.

25. U skladu s člankom 4. i člankom 10. stavkom 2., psima se može načelno trgovati samo ako su ispunjeni određeni uvjeti. Oni moraju osobito udovoljavati zahtjevima utvrđenima u članku 5. Uredbe o nekomercijalnom kretanju kućnih ljubimaca¹⁶. Certifikat koji prati životinje mora potvrđivati da je 24 sata prije njihova slanja veterinar kojega je ovlastilo nadležno tijelo proveo klinički pregled koji je pokazao da su životinje dobrog zdravlja i sposobne podnijeti prijevoz do svojeg odredišta. Nadalje, psi moraju potjecati s onih gospodarstava ili iz poduzeća koja su registrirale nadležne vlasti. Ta se gospodarstva ili poduzeća obvezuju, među ostalim, na: (i.) redovite preglede životinja od strane nadležnog tijela u skladu s člankom 3. stavkom 3. Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima; (ii.) obavještanje nadležnih tijela o izbijanju određenih bolesti; (iii.) stavljanje na tržište radi trgovine samo onih životinja koje ne pokazuju nikakve znakove bolesti i koje potječu s gospodarstava ili područja koja ne podliježu niti jednoj zabrani uvedenoj uslijed zdravstvenog stanja životinja, i (iv.) udovoljavanje zahtjevima koji osiguravaju dobrobit uzgajanih životinja.

26. U članku 12. stavku 3. navodi se da se u smislu trgovine članak 12. Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima primjenjuje, među ostalim, na trgovce koji stalno ili povremeno drže pse.

Uredba o nekomercijalnom kretanju kućnih ljubimaca

27. U skladu s člankom 1. Uredbe o nekomercijalnom kretanju kućnih ljubimaca, ona utvrđuje zahtjeve zdravlja životinja koji se primjenjuju na nekomercijalno kretanje kućnih ljubimaca i pravila koja se primjenjuju na nadzor takvog kretanja.

12 — SL L 268, str. 54. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 13., str. 133.; u daljnjem tekstu Direktiva o zdravlju životinja u trgovini), kako je zadnji put izmijenjena, u vremenu nastanka činjenica u glavnom postupku, Direktivom Vijeća 2008/73/EZ od 15. srpnja 2008. o pojednostavljenju postupaka navođenja i objavljanja podataka u područjima veterine i zootehnike i o izmjeni direktiva 64/432/EEZ, 77/504/EEZ, 88/407/EEZ, 88/661/EEZ, 89/361/EEZ, 89/556/EEZ, 90/426/EEZ, 90/427/EEZ, 90/428/EEZ, 90/429/EEZ, 90/539/EEZ, 91/68/EEZ, 91/496/EEZ, 92/35/EEZ, 92/65/EEZ, 92/66/EEZ, 92/119/EEZ, 94/28/EZ, 2000/75/EZ, Odluke 2000/258/EZ i direktiva 2001/89/EZ, 2002/60/EZ i 2005/94/EZ (SL L 219, str. 40.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 58., str. 286.)

13 — Uvodna izjava 9.

14 — Vidjeti također uvodne izjave 4. i 5.

15 — Vidjeti točku 16. ovog mišljenja.

16 — Vidjeti točku 29. ovog mišljenja.

28. Člankom 3. točkom (a) „kućni ljubimci“ definirani su kao „životinje vrsta navedenih u Prilogu I. koje su u pratnji njihovih vlasnika ili fizičke osobe koja je odgovorna za takve životinje u ime vlasnika tijekom njihova kretanja i koje nisu namijenjene prodaji ili prijelazu u vlasništvo drugog vlasnika“. Dio A Priloga I. odnosi se osobito na pse. U skladu s člankom 3. točkom (c), „kretanje“ znači „bilo kakvo kretanje kućnog ljubimca između država članica ili njegov ulazak ili ponovni ulazak na područje Zajednice iz treće zemlje“.

29. Na temelju članka 5. stavka 1., prilikom kretanja između država članica, kućni ljubimci moraju biti identificirani jasno čitljivom tetovažom ili sustavom elektroničkog označivanja te biti popraćeni putovnicom koju je izdao veterinar kojeg je ovlastilo nadležno tijelo, a koja potvrđuje valjano cijepljenje protiv bjesnoće.

Njemačko pravo

30. Članak 4. Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung (Uredba o suzbijanju bolesti životinja na unutarnjem tržištu; u daljnjem tekstu: Verordnung), kojom se u njemačko pravo prenosi članak 12. točka (a) Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima, predviđa u bitnome da, tko u obavljanju svoje profesionalne djelatnosti („gewerbsmäßig“) želi unijeti ili uvesti životinje na područje Unije, dužan je to prijaviti nadležnim tijelima. Nadležna tijela upisuju takve osobe u registar, pri čemu im dodjeljuju registarski broj.

Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

31. Pfothenhilfe-Ungarn je udruga za zaštitu životinja registrirana u Njemačkoj. Ona je općekorisna udruga u smislu njemačkog poreznog prava.

32. Djelatnosti udruge Pfothenhilfe-Ungarn uključuju udomljavanje kod novih gospodara u Njemačkoj onih pasa lutilica koji potječu iz udruge za zaštitu životinja iz Mađarske. Na svojoj internetskoj stranici Pfothenhilfe-Ungarn objavljuje oglase u vezi sa psima kojima je potrebno udomljavanje. Osoba zainteresirana za udomljavanje psa sklapa s udrugom Pfothenhilfe-Ungarn „ugovor o zaštiti“ kojim se ta osoba obvezuje poštovati dobrobit životinje te platiti toj udruzi naknadu (koja u pravilu iznosi 270 eura). Naknada predstavlja doprinos za troškove koji nastanu udruzi Pfothenhilfe-Ungarn kao posljedica brige za takve pse i njihova prijevoza njihovim novim domovima. Članovi udruge Pfothenhilfe-Ungarn prevoze pse koji se trebaju udomiti u Njemačkoj i predaju ih njihovim novim gospodarima. Nema prijenosa vlasništva. Pfothenhilfe-Ungarn ovlašten je tražiti povrat životinje ako novi gospodar krši ugovor o zaštiti. Na raspravi je Pfothenhilfe-Ungarn objasnio da se novi gospodar obvezuje osobito da će kastrirati psa kojeg je udomio i da ga neće predati trećim osobama. Ako bolesnog ili starog psa treba uspraviti, novi gospodar mora prvo obavijestiti udrugu Pfothenhilfe-Ungarn i ishoditi njezino odobrenje.

33. Pfothenhilfe-Ungarn 29. prosinca 2009. izvršio je prijevoz 39 pasa iz Mađarske u Njemačku. Ministarstvo je otkrilo da je nedostajao dokaz o zdravstvenom stanju i evidenciji cijepljenja za jednog od tih pasa. Stoga je poslalo okružnicu nadležnoj mjesnoj veterinarskoj inspekciji uz nalog da obavi pregled svih životinja iz te pošiljke. Kada je Pfothenhilfe-Ungarn prigovorio toj okružnici, Ministarstvo je navelo da prijevoz i udomljavanje, koje obavlja ta udruga, predstavljaju gospodarsku djelatnost. Kao posljedica toga, ta je udruga morala postupiti u skladu s obvezama registracije i prijavljivanja utvrđenima u članku 4. Verordnung te Uredbi o zaštiti životinja tijekom prijevoza.

34. Oспорavanje odluke Ministarstva od strane udruge Pfothenhilfe-Ungarn sada je predmet revizije pred sudom koji je uputio zahtjev, koji je prekinuo postupak i uputio Sudu zahtjev za prethodnu odluku o sljedećim pitanjima:

- „1. Je li riječ o prijevozu životinja koji se ne odvija u vezi s nekom gospodarskom djelatnošću u smislu članka 1. stavka 5. [Uredbe o zaštiti životinja tijekom prijevoza] kada taj prijevoz obavlja udruga za zaštitu životinja koja je priznata kao neprofitna, a taj prijevoz služi udomljavanju pasa lualica kod trećih osoba uz naknadu (naknada za zaštitu – ‚Schutzgebühr’) koja:
 - (a) ne pokriva ili jedva pokriva troškove koje udruga ima za životinju, prijevoz i smještaj,
 - (b) prelazi te troškove, ali dobit služi za financiranje preostalih nepokrivenih troškova za smještaj ostalih životinja lualica, troškova za životinje lualice ili drugih projekata za zaštitu životinja?
2. Je li riječ o trgovcu koji je uključen u trgovinu životinja [unutar Zajednice] u smislu članka 12. [Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima] kada udruga za zaštitu životinja koja je priznata kao neprofitna dovodi pse lualice u Njemačku i udomljava ih kod trećih osoba uz naknadu (‚Schutzgebühr’) koja:
 - (a) ne pokriva ili jedva pokriva troškove koje udruga ima za životinju, prijevoz i smještaj,
 - (b) prelazi te troškove, ali dobit služi za financiranje preostalih nepokrivenih troškova za smještaj ostalih životinja lualica, troškova za životinje lualice ili drugih projekata za zaštitu životinja?“

35. Pisana očitovanja podnijeli su Pfothenhilfe-Ungarn, Ministarstvo, austrijska i talijanska vlada te Europska komisija. Na raspravi 3. lipnja 2015. Pfothenhilfe-Ungarn, Ministarstvo i Komisija iznijeli su usmena očitovanja.

Ocjena

Uvodna razmatranja

36. Sud koji je uputio zahtjev u biti pita uključuju li pojmovi „gospodarska djelatnost“ iz članka 1. stavka 5. Uredbe o zaštiti životinja tijekom prijevoza i „trgovac uključen u trgovinu životinjama [...] unutar Zajednice“ iz članka 12. Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima nužno namjeru stjecanja dobiti.

37. Kako bi se odgovorilo na to načelno pitanje, nije potrebno da Sud utvrdi što točno pokriva naknada koju Pfothenhilfe-Ungarn prima za svakog udomljenog psa. Prethodna pitanja upućuju na to da bi naknada mogla biti niža od troškova ili jedva pokrivati troškove koji nastanu toj udruzi za čuvanje određenog psa, brinući se za njega i prevozeći ga njegovu novom gospodaru. Naknada bi također mogla prelaziti te troškove, u kojem slučaju višak pomaže financiranju preostalih nepokrivenih troškova za smještaj ostalih pasa lualica ili pokrivanju troškova za životinje lualice ili drugih projekata za zaštitu životinja. To činjenično pitanje, prema potrebi, mora razriješiti nadležni nacionalni sud.

38. Pfothenhilfe-Ungarn potom tvrdi da će ishod prethodnog postupka imati utjecaja na njegov status neprofitne organizacije prema njemačkom poreznom pravu. Međutim, jedina je svrha ovog prethodnog postupka dati sudu koji je uputio zahtjev potrebne smjernice za učinkovito rješavanje spora koji je pred njim u tijeku¹⁷. To uključuje pojašnjavanje područja primjene Uredbe o zaštiti životinja tijekom prijevoza i Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima, a ne istraživanje posljedica koje bi to tumačenje moglo imati za udrugu Pfothenhilfe-Ungarn izvan okvira glavnog postupka.

39. Naposljetku, aktima sekundarnog zakonodavstva Unije koje sam gore opisala¹⁸ predviđene su u biti dvije vrste situacija, od kojih svaka podliježe različitom režimu. Prva se odnosi na kretanje kućnih ljubimaca koji su u pratnji svojih vlasnika ili fizičke osobe koja je odgovorna za takve životinje u ime vlasnika tijekom njihova kretanja. Ta su kretanja uređena Uredbom o nekomercijalnom kretanju kućnih ljubimaca, osim kada se životinja prevozi radi prodaje ili prijenosa u vlasništvo novog vlasnika¹⁹. Druga se tiče prekograničnih kretanja životinja u okviru komercijalnih transakcija. Ona podliježe znatno strožim pravilima sadržanima u Uredbi o zaštiti životinja tijekom prijevoza, Direktivi o veterinarskim i zootehničkim pregledima i Direktivi o zdravlju životinja u trgovini.

40. Mislim da za takvo razlikovanje postoje dva razloga.

41. Prvo, kao što je to Komisija objasnila na raspravi, prekogranično kretanje kućnih ljubimaca s njihovim vlasnicima obično uključuje manje kontakata s drugim životinjama i osobama od prijevoza životinja u okviru komercijalnih transakcija. Posljedica je toga manji rizik od širenja zaraznih bolesti u tim slučajevima i stoga nije potrebno na takva kretanja primjenjivati Direktivu o veterinarskim i zootehničkim pregledima i Direktivu o zdravlju životinja u trgovini²⁰.

42. Drugo, pretpostavlja se da će vlasnik prevoziti svojeg kućnog ljubimca na način koji vjerojatno neće izazvati njegovu ozljedu ili neopravdanu patnju. Zakonodavac Unije stoga je smatrao da na takva kretanja nije trebalo primjenjivati Uredbu o zaštiti životinja tijekom prijevoza²¹.

43. Zakonodavac očito nije posebno predvidio situaciju neprofitnih organizacija koje se, kao Pfothenhilfe-Ungarn, bave zaštitom životinja tako što ih prevoze i udomljuju kod novih gospodara uz naknadu.

44. Jasno mi je da će, neovisno o odgovoru koji se dà na prethodna pitanja, neke od posljedica ove zakonodavne praznine vjerojatno biti negativne. Ako se mora postupati u skladu s detaljnim zahtjevima Uredbe o zaštiti životinja tijekom prijevoza i Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima, dodatni financijski i administrativni teret za udruge kao što je Pfothenhilfe-Ungarn doista bi mogao ograničiti njihovu sposobnost promicanja dobrobiti životinja, što sada čine. Ako se ti zahtjevi ne primjenjuju, postoji rizik da se životinje mogu prevoziti u uvjetima koji bi mogli omogućiti širenje bolesti i negativno utjecati na zdravlje i dobrobit životinja (i ljudi).

17 — Vidjeti osobito presude Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, t. 18. i Pohotovost', C-470/12, EU:C:2014:101, t. 29.

18 — Vidjeti točke 5. do 29. ovog mišljenja.

19 — Članak 3. točka (a) Uredbe o nekomercijalnom kretanju kućnih ljubimaca

20 — Međutim, primjećujem da Uredba br. 576/2013 sada podvrgava nekomercijalna kretanja kućnih ljubimaca koji spadaju u vrste prijemljive na bjesnoću (uključujući pse) strožim zahtjevima zdravlja životinja nego ranija Uredba o nekomercijalnom kretanju kućnih ljubimaca.

21 — Međutim, nacionalni propisi kojima se kažnjava zlostavljanje životinja mogu (i trebali bi) se primjenjivati kada pojedinačni vlasnik kućnog ljubimca prevozi svojeg ljubimca na način koji opovrgava ovu pretpostavku.

Prvo pitanje: prijevoz životinja „u vezi s nekom gospodarskom djelatnošću“ u smislu članka 1. stavka 5. Uredbe o zaštiti životinja tijekom prijevoza

45. Uredba o zaštiti životinja tijekom prijevoza uređuje samo prijevoz koji se odvija „u vezi s nekom gospodarskom djelatnošću“²². Predstavlja li djelatnost udruge Pfothenhilfe-Ungarn u obliku udomljavanja, razmatrana u cjelini (to jest prikupljanje pasa lotalica, pružanje potrebne im njege, oglašavanje na njezinoj internetskoj stranici pasa koji se moraju udomiti, sklapanje ugovora o zaštiti i prijevoz pasa njihovim novim vlasnicima uz naknadu), „gospodarsku djelatnost“ čak i ako se ne obavlja s ciljem stjecanja dobiti?

46. Iako pojam „gospodarska djelatnost“ možda nema isto značenje u cijelom pravu Unije²³, Sud je više puta presudio da djelatnost može biti gospodarska čak i ako osoba koja je obavlja nema za cilj stjecanje dobiti.

47. Tako je ustaljena sudska praksa da djelatnosti koje se sastoje u ponudi robe ili usluga na tržištu ulaze u područje primjene pravila Ugovora o tržišnom natjecanju²⁴. Okolnost da osoba nema za cilj stjecanje dobiti ne sprečava da se tu osobu smatra „poduzetnikom“ koji podliježe, među ostalim, zabranama sklapanja protutržišnih sporazuma ili zabranama u vezi s državnim potporama, ako ta osoba nudi robu ili usluge na tržištu koje konkuriraju robi ili uslugama subjekata koji imaju za cilj stjecanje dobiti²⁵. Kao što se nezavisni odvjetnik F. Jacobs izrazio, osnovni kriterij pri ocjeni je li djelatnost gospodarske naravi i stoga uređena pravilima Unije o tržišnom natjecanju sastoji se u pitanju „bi li je *mogao*, barem načelno, obavljati privatni poduzetnik s ciljem stjecanja dobiti“²⁶.

48. Sud je u drugim kontekstima slijedio sličan pristup. Primjerice, činjenica da je ugovaratelj osnovan u pravnom obliku udruge privatnog prava i da nema namjeru stjecanja dobiti ne isključuje mogućnost da obavlja gospodarsku djelatnost. Takve okolnosti nisu odlučne za primjenu pravila prava Unije u području javne nabave²⁷. Također, činjenica da osoba obavlja neprofitne djelatnosti nije sama po sebi dovoljna da takve djelatnosti liši njihove gospodarske naravi i da ih izuzme iz područja primjene odredaba prava Unije o slobodi pružanja usluga²⁸. Takva okolnost ne oslobađa tu osobu ni od zahtjeva prava Unije o zaštiti prava zaposlenika prilikom prijenosa poduzeća²⁹. Iz prve rečenice članka 9. stavka 1. Direktive o PDV-u³⁰ također je jasno da se ta direktiva primjenjuje bez obzira na to obavlja li se djelatnost s ciljem stjecanja dobiti. Na temelju te odredbe, „porezni obveznik“ znači svaka osoba koja samostalno provodi gospodarsku aktivnost na bilo kojem mjestu, bez obzira na svrhu ili rezultate te aktivnosti. Taj zaključak podupire i članak 132. točke (l) i (m) Direktive o PDV-u, kojima se izuzimaju određene djelatnosti neprofitnih organizacija. Te djelatnosti ne bi trebale posebno izuzeće da nisu gospodarske djelatnosti³¹.

22 — Članak 1. stavak 5.

23 — Presuda Meca-Medina i Majcen/Komisija, C-519/04 P, EU:C:2006:492, t. 31. do 33. Za analizu pojma „gospodarska djelatnost“ u različitim politikama Unije vidjeti Odudu, O., „Economic Activity as a Limit to Community Law“, u Barnard, C., Odudu, O. (Ur.), *The Outer Limits of European Union Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009., str. 225.-243.

24 — Vidjeti osobito presude Komisija/Italija, 118/85, EU:C:1987:283, t. 3.; Komisija/Italija, C-35/96, EU:C:1998:303, t. 36. i Pavlov i dr., C-180/98 do C-184/98, EU:C:2000:428, t. 75.

25 — Vidjeti osobito presude Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, t. 85.; Cassa di Risparmio di Firenze i dr., C-222/04, EU:C:2006:8, t. 123. kao i Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, t. 57. i navedenu sudsku praksu.

26 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika F. Jacobsa u spojenim predmetima AOK Bundesverband i dr., C-264/01, C-306/01, C-354/01 i C-355/01, EU:C:2003:304, t. 27. (moje isticanje). Sud je zaključio da sustav zdravstvenog i roditeljnog osiguranja *ne* ispunjava taj uvjet jer se zasniva na načelu nacionalne solidarnosti i uopće nema za cilj stjecanje dobiti: vidjeti presudu Poucet i Pistre, C-159/91 i C-160/91, EU:C:1993:63, t. 18. i 19.

27 — Vidjeti nedavnu presudu Centro Hospitalar de Setúbal i SUCH, C-574/12, EU:C:2014:2004, t. 33. i navedenu sudsku praksu.

28 — Vidjeti presude Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, t. 35. i 36.; Smits i Peerbooms, C-157/99, EU:C:2001:404, t. 50. do 59. kao i Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, t. 33.

29 — Presuda Komisija/Ujedinjena Kraljevina, C-382/92, EU:C:1994:233, t. 44. i 45.

30 — Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 347, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 120.)

31 — Za nedavni primjer vidjeti presudu The Bridport and West Dorset Golf Club, C-495/12, EU:C:2013:861.

49. I tekst i kontekst članka 1. stavka 5. te svrha Uredbe o zaštiti životinja tijekom prijevoza govore u prilog stajalištu da pojam „gospodarska djelatnost“ u toj odredbi ne treba tumačiti drukčije od njegova uobičajenog značenja u pravu Unije.

50. Prije svega, navođenjem da se ta uredba „ne primjenjuje na prijevoz životinja koji se ne odvija u vezi s nekom gospodarskom djelatnošću“, člankom 1. stavkom 5. ne pravi se razlika između gospodarskih djelatnosti čiji je cilj stjecanje financijske dobiti i onih koje nemaju taj cilj. U tom se članku ne koristi ni pojam „prijevoz u komercijalne svrhe“.

51. Zatim, uvodna izjava 12. Uredbe o zaštiti životinja tijekom prijevoza samo objašnjava da „prijevoz u komercijalne svrhe“ treba tumačiti široko. Njome se stoga ne daju korisne smjernice za potrebe tumačenja pojma „gospodarska djelatnost“ u članku 1. stavku 5. te uredbe.

52. Nasuprot tomu, uvodnom izjavom 21. nastoji se ukazati na to da određene djelatnosti koje nemaju za cilj stjecanje dobiti ipak mogu biti „gospodarske“ u smislu članka 1. stavka 5. U skladu s tom uvodnom izjavom, registrirani kopitari često se prevoze u „nekomercijalne svrhe“, primjerice zbog natjecanja, utrka, kulturnih događanja ili uzgoja (razmnožavanja). To opravdava odstupanje od određenih (ali ne i svih) odredaba Uredbe o zaštiti životinja tijekom takvog prijevoza. Stoga je jasno da se prijevoz životinja „u nekomercijalne svrhe“ može odvijati „u vezi s nekom gospodarskom djelatnošću“. Inače ne bi bila potrebna izričita odstupanja.

53. Osim toga, kada bi se opseg Uredbe o zaštiti životinja tijekom prijevoza ograničio samo na gospodarske djelatnosti, to bi očito moglo dovesti u opasnost ostvarenje njezina glavnog cilja, zaštite životinja tijekom prijevoza³². U situaciji u glavnom postupku velik broj pasa bio je prevezen preko unutarnjih granica Unije u jednoj pošiljci. Stoga su te životinje potencijalno bile izložene barem nekim rizicima za zdravlje i dobrobit životinja koji se nastoji regulirati Uredbom o zaštiti životinja tijekom prijevoza³³. S obzirom na to da su psi lutilice, kako su to Pfothenhilfe-Ungarn i Komisija u bitnome naveli na raspravi, obično lošijeg zdravlja od drugih pasa, čini mi se da nije razumno zanemariti te rizike.

54. Ne mogu prihvatiti ni tvrdnju udruge Pfothenhilfe-Ungarn da se Uredba o zaštiti životinja tijekom prijevoza ne treba primjenjivati na njezinu djelatnost udomljavanja samo zato što je posebna svrha te udruge zaštita životinja. Taj je cilj u potpunosti pohvalan. Međutim, on sam po sebi ne otklanja mogućnost da takva udruga, bez sumnje nehotice, može prevoziti životinje na način koji bi im mogao nanijeti ozljedu ili neopravdanu patnju ili nenamjerno pogoršati neotkrivenu bolest.

55. Naposljetku, tumačenje članka 1. stavka 5. u skladu je ne samo s člankom 13. UFEU-a nego i s Konvencijom br. 193 Vijeća Europe o zaštiti životinja tijekom međunarodnog prijevoza (u daljnjem tekstu: Konvencija), koju je Unija potpisala³⁴ i na koju se upućuje u preambuli Uredbe o zaštiti životinja tijekom prijevoza³⁵. Iako kretanja životinja između država članica nisu kao takva uređena Konvencijom³⁶, ona i Uredba o zaštiti životinja tijekom prijevoza u biti nastoje ostvariti isti cilj zaštite

32 — Vidjeti presudu Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, t. 44.

33 — Ti rizici mogu potjecati, primjerice, od upotrebe neprimjerenih prijevoznih sredstava ili kršenja tehničkih pravila o minimalnoj veličini prostora za svaku životinju te o hranjenju i napajanju tijekom prijevoza.

34 — Odluka Vijeća 2004/544/EZ od 21. lipnja 2004. o potpisivanju Europske konvencije o zaštiti životinja tijekom međunarodnog prijevoza (SL L 241, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 10., str. 78.)

35 — Uvodna izjava 4.

36 — Članak 1. stavak 1. Konvencije

dobrobiti životinja tijekom prijevoza³⁷. Ta dva instrumenta također se temelje na istim načelima³⁸. U Izvješću s objašnjenjima o Konvenciji, koje je donio Odbor ministara Vijeća Europe 11. lipnja 2003., izričito se navodi da prijevoz obuhvaćen Konvencijom „može biti u komercijalne ili nekomercijalne svrhe“.

56. Stoga zaključujem da neprofitna udruga prevozi životinje „u vezi s nekom gospodarskom djelatnošću“ ako je taj prijevoz dio ponude robe ili usluga na određenom tržištu. Je li to ovdje slučaj?

57. Čini mi se jasnim da neprofitna udruga djeluje na tržištu kućnih ljubimaca kada obavlja djelatnost kao što je ona u kojoj je riječ u glavnom postupku. Činjenica da proizvodi i usluge mogu u određenoj mjeri ispuniti istovjetne potrebe dovodi do zaključka da između njih postoji određena sličnost³⁹ i da se stoga nude na istom tržištu. Iako ugovor o zaštiti sklopljen između udruge Pfothenhilfe-Ungarn i određene osobe ne može uključivati prijenos vlasništva⁴⁰, nakon plaćanja naknade ta osoba postaje novi gospodar psa i obvezuje se odgovorno se brinuti za njega. U tom pogledu situacija nije u osnovi različita od one u kojoj je pas kupljen u uzgajalištu. Nadalje, udruge kao što je Pfothenhilfe-Ungarn mogu imati široku ponudu pasa različitih pasmina, starosti i veličine⁴¹. Stoga postoji barem određeni stupanj preklapanja između djelatnosti udovoljavanja pasa kod novih gospodara uz naknadu, kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, i djelatnosti prodaje pasa od strane uzgajališta⁴².

58. Slijedom toga, smatram da udruga kao što je Pfothenhilfe-Ungarn prevozi životinje u vezi s nekom gospodarskom djelatnošću u smislu članka 1. stavka 5. Uredbe o zaštiti životinja tijekom prijevoza kada prevozi pse između država članica kako bi ih udomila kod trećih osoba uz naknadu, bez obzira na to obavljala li se ta djelatnost s ciljem stjecanja dobiti ili ne.

Drugo pitanje: „trgovina životinjama unutar Zajednice“ u smislu Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima

59. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži pojašnjenja u vezi s člankom 12. Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima. Za davanje korisnog odgovora na to pitanje prvo treba ispitati je li kretanje životinja kao što je ono o kojem je riječ u glavnom postupku uopće obuhvaćeno tom direktivom. Kao što sam objasnila, ta direktiva nije primjenjiva na veterinarske preglede za kretanje kućnih ljubimaca između država članica koji su u pratnji i pod odgovornošću fizičke osobe ako takva premještanja nisu predmet komercijalnih transakcija⁴³.

60. Iz teksta članka 1. stavka 4. te direktive jasno je da ta odredba obuhvaća samo kretanja kućnih ljubimaca koji su (i.) u pratnji i (ii.) pod odgovornošću fizičke osobe. Ta su kretanja uređena Uredbom o nekomercijalnom kretanju kućnih ljubimaca ako životinje nisu namijenjene prodaji ili prijelazu u vlasništvo drugog vlasnika⁴⁴. Kao što to Komisija ističe, stoga se odstupanje koje ta odredba sadržava ne odnosi na prijevoz koji se obavlja pod odgovornošću pravne osobe (čak i ako pse zapravo prevozi

37 — Vidjeti osobito članak 4. stavak 1. Konvencije.

38 — Vidjeti, primjerice, sljedeće odredbe Konvencije: članak 5. („Odobrenje prijevoznika“), članak 6. („Konstruiranje i izrada“ prijevoznih sredstava), članak 7. („Planiranje“ prijevoza), članak 9. („Prilagodnost za prijevoz“) i članak 11. („Odmor, napajanje i hranjenje prije ukrcaja“).

39 — Vidjeti presudu De Landtsheer Emmanuel, C-381/05, EU:C:2007:230, t. 30. i navedenu sudsku praksu, te presudu Lidl, C-159/09, EU:C:2010:696, t. 32.

40 — Vidjeti točku 32. ovog mišljenja.

41 — To jasno proizlazi iz internetske stranice udruge Pfothenhilfe-Ungarn: www.pfothenhilfe-ungarn.de/zu_vermitteln.html.

42 — Budući da Pfothenhilfe-Ungarn, za razliku od uzgajališta, nema za cilj stjecati dobit od udovoljavanja psa, novi gospodar može platiti manje kako bi stekao kućnog ljubimca. Međutim, uz očito niži trošak, on može kasnije imati dodatne troškove ako pas neodređenog podrijetla postane bolestan ili traumatiziran ranijim iskustvom kao lualica.

43 — Točka 15. ovog mišljenja

44 — Vidjeti članak 3. točku (a) Uredbe. Iz činjenica u glavnom postupku čini se da vlasništvo nad psima nije formalno preneseno na njihove nove gospodare. Unatoč tome, u svakom pojedinačnom slučaju plaćanje je redovno izvršeno i pas je bio potom „prenesen“. To je, naime, bila sva svrha postupka spašavanja pasa. U tim okolnostima čini mi se da se prijenos mora izjednačiti s „prodajom ili prijelazom u vlasništvo drugog vlasnika“ u smislu te odredbe.

fizička osoba, kao u glavnom postupku). Na nacionalnom je sudu nadležnom za utvrđivanje činjenica da, prema potrebi, provjeri je li Pfothenhilfe-Ungarn (koji je očito pravna osoba prema njemačkom pravu) ostao odgovoran za pse tijekom prijevoza i do trenutka njihove predaje njihovim novim gospodarima ili se dogodio određeni primjereni prijenos pravne odgovornosti na fizičku osobe ili fizičke osobe koje su obavile prijevoz i kasnije poslove⁴⁵.

61. Je li udruga kao što je Pfothenhilfe-Ungarn „trgovac uključen u trgovinu životinjama unutar Zajednice“ u smislu članka 12. Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima kada pse prevozi između država članica radi njihova udomljavanja kod trećih osoba uz naknadu, ali ne s ciljem stjecanja dobiti?

62. S obzirom prvo na tekst, nije odlučujuća upotreba u članku 12. riječi „Unternehmer“ (njemačka verzija), „επιχειρήσεις“ (grčka verzija), „dealers“ (engleska verzija), „handelaars“ (nizozemska verzija) i „handlare“ (švedska verzija). Čak i pod pretpostavkom da svaka od tih riječi automatski uključuje cilj stjecanja dobiti (što je samo po sebi dvojbeno), to očito nije slučaj za odgovarajući izraz u drugim jezičnim verzijama u kojima je ta odredba donesena 1990.⁴⁶

63. Pojam „trgovina“ ima isto značenje u Direktivi o veterinarskim i zootehničkim pregledima kao i u kontekstu odredaba Ugovora o slobodnom kretanju robe⁴⁷. Te odredbe Ugovora bitno su obilježje unutarnjeg tržišta, koje je dio temelja Europske unije. S obzirom na to, pojam „trgovina robom“ iz članka 28. UFEU-a valja tumačiti široko. U svojoj presudi Komisija/Italija Sud je pojam „robe“ definirao u smislu sadašnjeg članka 28. UFEU-a kao „proizvode kojima se vrijednost *može* izraziti u novcu i koji kao takvi *mogu* biti predmet komercijalnih transakcija“⁴⁸. Stoga se odredbe Ugovora o slobodi kretanja robe načelno primjenjuju bez obzira na to prelazi li roba državnu granicu radi prodaje ili daljnje prodaje ili radi osobne uporabe ili potrošnje⁴⁹.

64. *A fortiori*, pitanje je li dio kretanja „robe“ (uključujući životinje) dio transakcije čiji je cilj stjecanje dobiti nije relevantno za pitanje je li to kretanje uređeno odredbama Ugovora o slobodi kretanja i sljedom toga člankom 12. Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima.

65. Taj pristup također podupire svrha te direktive u obliku zamjene prethodnog sustava veterinarskih i zootehničkih pregleda na unutarnjim granicama Unije usklađenim sustavom pregleda u državi članici podrijetla i u državi članici odredišta. Taj usklađeni sustav, koji se temelji na povećanom povjerenju u veterinarske preglede koje provodi država podrijetla⁵⁰, ima za cilj uspostavu unutarnjeg tržišta i zaštite javnog zdravlja i zdravlja životinja⁵¹.

66. Zahtjevi iz članka 12. – da svi trgovci uključeni u trgovinu životinjama obuhvaćenima Direktivom unutar Zajednice moraju na zahtjev nadležnog tijela biti prethodno upisani u službeni upisnik i voditi evidenciju otprema – u bitnome doprinose postizanju tih ciljeva. Tako je, primjerice, nadležno tijelo u državi članici podrijetla dužno provoditi preglede, među ostalim, gospodarstava, centara ili organizacija kako bi se uvjerilo da životinje i proizvodi namijenjeni trgovini ispunjavaju zahtjeve Zajednice, uključujući one utvrđene u članku 3. stavku 1. Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima⁵².

45 — Zbog razloga navedenih u točkama 70. i 71. ovog mišljenja, to u konačnici ovdje možda nije potrebno.

46 — Vidjeti osobito španjolsku verziju („Agentes“), dansku verziju („Ehrvervsdrivende“), francusku verziju („opérateurs“), talijansku verziju („operatori“) i portugalsku verziju („operadores“). Vidjeti također rumunjsku verziju („operatorii“).

47 — Članak 2. stavak 3. Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima

48 — Presuda Komisija/Italija, 7/68, EU:C:1968:51 (moje isticanje). Ta definicija obuhvaća kućne ljubimce. Vidjeti, primjerice, presudu Komisija/Belgija, C-100/08, EU:C:2009:537, t. 42.

49 — Presuda Schumacher, 215/87, EU:C:1989:111, t. 22. Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika F. Jacobsa u predmetu Komisija/Belgija, C-2/90, EU:C:1991:344, t. 15. i navedenu sudsku praksu.

50 — Šesta uvodna izjava

51 — Ovaj potonji cilj proizlazi iz različitih odredaba Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima, a osobito iz članka 2. stavka 1., članka 8. stavka 1. točke (b), članka 9. stavka 1. šestog podstavka i članka 10. stavka 1. četvrtog podstavka.

52 — Članak 3. stavak 3. prvi podstavak

Konkretno, samo životinje koje dolaze iz gospodarstava, centara ili organizacija na kojima se obavljaju redoviti službeni veterinarski pregledi mogu biti predmet trgovine⁵³. S obzirom na to, očito je potrebno da nadležno tijelo države članice podrijetla vodi upisnik svih mjesta na kojima mora obavljati redovite veterinarske preglede.

67. Nadalje, nadležno tijelo u državi članici odredišta može provoditi preglede na licu mjesta u mjestu odredišta kako bi provjerilo da su ispunjeni zahtjevi iz članka 3. ili provoditi preglede tijekom prijevoza životinja i proizvoda na svojem državnom području kad ima podatke koji ga navode da sumnja u povredu⁵⁴. Ako nadležno tijelo utvrdi prisutnost, među ostalim, zoonoze ili bolesti ili bilo kojeg uzroka koji bi mogao predstavljati ozbiljnu opasnost za životinje ili ljude, Direktiva o veterinarskim i zootehničkim pregledima od njega zahtijeva da naredi da se životinja ili pošiljka životinja stavi u karantenu ili, prema potrebi, zakolje⁵⁵. Nadležno tijelo dužno je odmah pisanim putem obavijestiti nadležna tijela drugih država članica i Komisiju o nalazima do kojih se došlo, donesenim odlukama i razlozima za te odluke⁵⁶. Ono također mora bez odgađanja kontaktirati nadležna tijela države članice podrijetla kako bi ona mogla poduzeti sve potrebne mjere⁵⁷. Ako postoji rizik od epidemije, te mjere mogu uključivati, među ostalim, stavljanje stoke u karantenu u gospodarstvu podrijetla te obavještanje nadležnih tijela na svim mjestima iz kojih su životinje podrijetlom iz tog gospodarstva otpremljene. Ti postupci naglašavaju važnost službenog upisnika trgovaca i evidencije otprema u općoj strukturi Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima.

68. Ta struktura i ciljevi te direktive mogli bi biti ugroženi ako se članak 12. ne bi primjenjivao u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku. Razlikovanje između prijevoza pošiljaka kućnih ljubimaca u vezi s profitnim djelatnostima i neprofitnim djelatnostima moglo bi biti teško u praksi (osobito u kontekstu pregleda na licu mjesta) i stoga dovesti do odgovarajućeg rizika od prijevare. Zakonodavac Unije, naime, izričito je priznao takav rizik. Preambula Uredbe Komisije (EU) br. 388/2010⁵⁸ upućuje na iskustvo u primjeni Uredbe o nekomercijalnom kretanju kućnih ljubimaca koje pokazuje da postoji visok rizik od lažnog prikazivanja komercijalnih kretanja pasa, mačaka i pitomih vretica kao nekomercijalnih⁵⁹. Kako bi se izbjegla takva praksa, Komisija je odlučila kretanja više od pet kućnih ljubimaca podvrgnuti zahtjevima i pregledima utvrđenima u Direktivi o zdravlju životinja u trgovini. Isto opravdanje nalazi se u preambuli Uredbe br. 576/2013⁶⁰, u skladu s kojom premještanja više od pet kućnih ljubimaca između država članica u načelu podliježu zahtjevima zdravlja životinja iz Direktive o zdravlju životinja u trgovini te veterinarskim pregledima koji su predviđeni Direktivom o veterinarskim i zootehničkim pregledima⁶¹.

69. Stoga zaključujem da udruga kao što je Pfothenhilfe-Ungarn jest trgovac uključen u trgovinu životinjama unutar Zajednice u smislu članka 12. Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima kada pse prevozi između država članica radi njihova udomljavanja kod trećih osoba uz naknadu, bez obzira na to obavlja li se ta djelatnost s ciljem stjecanja dobiti ili ne.

53 — Članak 3. stavak 1. točka (b)

54 — Članak 5. stavak 1. točka (a)

55 — Članak 8. stavak 1. točka (a) prvi podstavak

56 — Članak 8. stavak 1. točka (a) treći podstavak

57 — Članak 9. stavak 1. prvi podstavak

58 — Od 6. svibnja 2010. o provedbi Uredbe (EZ) br. 998/2003 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu najvećeg broja kućnih ljubimaca određene vrste koji mogu biti predmet nekomercijalnog kretanja (SL L 114, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 43., str. 142.)

59 — Uvodna izjava 6.

60 — Uvodna izjava 11.

61 — Članak 5. stavak 4.

70. S obzirom na to, ozbiljno sumnjam može li se na tu odredbu pozvati protiv udruge Pfothenhilfe-Ungarn u glavnom postupku koji se tiče spora između udruge i tijela javne vlasti u Njemačkoj. Ustaljena je sudska praksa da direktiva ne može sama po sebi stvarati obveze za pojedinca te se protiv takve osobe nije moguće izravno pozivati na odredbu direktive pred nacionalnim sudom⁶². Stoga se nacionalno tijelo ne može protiv pojedinca pozivati na odredbu direktive koja još nije (pravilno) prenesena u nacionalno pravo⁶³. Tom se sudskom praksom nastoji spriječiti situacija u kojoj država može izvući korist iz svojeg nepoštovanja prava Unije⁶⁴.

71. Članak 4. Verordnunga, kojim je u njemačko pravo prenesena točka (a) prvog stavka članka 12. Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima, primjenjuje se samo „u obavljanju profesionalne djelatnosti“ („gewerbsmäßig“). Ustaljena je sudska praksa da je obveza nacionalnih sudova da svoje nacionalno pravo tumače s obzirom na tekst i cilj direktive ograničena općim načelima prava koja su dio prava Unije, a osobito načelima pravne sigurnosti i zabrane retroaktivnosti. Ta obveza ne može služiti kao temelj za tumačenje nacionalnog prava *contra legem*⁶⁵. Iz spisa kojim Sud raspolaže čini mi se da djelatnosti udruge Pfothenhilfe-Ungarn *nisu* „u obavljanju profesionalne djelatnosti“ i da bi tumačenje tog izraza na način da bude u skladu s tumačenjem područja primjene Direktive o veterinarskim i zootehničkim pregledima koje sam gore predložila zahtijevalo tumačenje *contra legem*. Odluku o tim pitanjima u konačnici mora donijeti nacionalni sud.

Dodatak tekstu

72. Činjenice na kojima se temelji ovaj zahtjev za prethodnu odluku vrlo jasno pokazuju da postoji praznina u postojećim zakonodavnim sustavima Unije kojima je uređeno prekogranično kretanje životinja. Prilikom predlaganja Sudu odgovora koje nudim, svjesna sam činjenice da će neprofitna udruga koja spašava pse lutilice u jednoj i udomljuje ih kod novih gospodara u drugoj državi članici imati vrlo malo raspoloživih sredstava za ispunjavanje detaljnih zahtjeva zakonodavstva kojim se nastoji zajamčiti zaštita zdravlja životinja u kontekstu profitne gospodarske djelatnosti. Netko može čak pomisliti da primjena takvog zakonodavstva na udruge kao što je tužitelj u glavnom postupku graniči s iracionalnim. No, ipak ne bilo ispravno niti primijeniti na ovu situaciju znatno manje strože zakonodavstvo kojim je uređeno prekogranično kretanje pojedinačnih kućnih ljubimaca.

73. Katkad se očiti problem može riješiti inovativnim tumačenjem postojećeg teksta. Došla sam do zaključka da to ovdje nije moguće učiniti. Ne mislim ni da Sud raspolaže sredstvima za uspostavu primjerene (nove) ravnoteže između poticanja slobodnog kretanja životinja za dobrotvorne svrhe i osiguravanja prikladne zaštite zdravlja životinja i ljudi, imajući na umu također potrebu za zaštitom od prijevare i zlorabe. To je zadaća koju zakonodavac mora preuzeti. Nadam se da je ovaj postupak naglasio potrebu da on to učini.

Zaključak

74. Zbog svih prethodnih razloga, predlažem Sudu da odgovarajući na pitanja koja je uputio Bundesverwaltungsgericht (Njemačka) odluči kako slijedi:

1. Udruga za zaštitu životinja prevozi životinje u vezi s nekom gospodarskom djelatnošću u smislu članka 1. stavka 5. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2005 od 22. prosinca 2004. o zaštiti životinja tijekom prijevoza i s prijevozom povezanih postupaka i o izmjeni direktiva 64/432/EEZ i

62 — Vidjeti osobito presude Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, t. 48.; Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, t. 9. i Rieser Internationale Transporte, C-157/02, EU:C:2004:76, t. 22.

63 — Presude Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, t. 10. i Arcaro, C-168/95, EU:C:1996:363, t. 36. do 38.

64 — Presuda Faccini Dori, C-91/92, EU:C:1994:292, t. 22.

65 — Vidjeti, među ostalim presude Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, t. 13. i Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, t. 61.

93/119/EZ i Uredbe (EZ) br. 1255/97, kada pse prevozi između država članica radi njihova udomljavanja kod trećih osoba uz naknadu, bez obzira na to obavlja li se ta djelatnost s ciljem stjecanja dobiti ili ne.

2. Nadalje, u toj situaciji takva je udruga trgovac uključen u trgovinu životinjama unutar Zajednice u smislu članka 12. Direktive Vijeća 90/425/EEZ od 26. lipnja 1990. o veterinarskim i zootehničkim pregledima koji se primjenjuju u trgovini određenim živim životinjama i proizvodima unutar Zajednice s ciljem uspostave unutarnjeg tržišta. Na nacionalnom je sudu da provjeri može li se u glavnom postupku pozivati na tu odredbu protiv udruge Pfothenhilfe-Ungarn.