



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 10 september 2015¹

Zaak C-301/14

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

[verzoek van het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Landbouw — Verordening (EG) nr. 1/2005 — Bescherming van dieren tijdens het vervoer — Vervoer van dieren ‚dat verband houdt met een economische bedrijvigheid’ — Richtlijn 90/425/EEG — Veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer — ‚Handelaars die werkzaam zijn in het intracommunautaire verkeer’ van dieren — Vereniging zonder winstoogmerk voor het vervoer van zwerfhonden vanuit een lidstaat naar een andere lidstaat met het doel ze te plaatsen bij derden tegen betaling van een vergoeding”

1. Deze prejudiciële verwijzing is gedaan in een bij het Bundesverwaltungsgericht (federaal administratief hooggerechtshof; hierna: „verwijzende rechter”) aanhangig geding tussen Pfotenhilfe-Ungarn, een Duitse dierenbeschermingsvereniging, en het Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (ministerie van Energietransitie, Landbouw, Milieu en Plattelandsgebieden) van de deelstaat Schleswig-Holstein (hierna: „ministerie”). Pfotenhilfe-Ungarn vervoert zwerfhonden van Hongarije naar Duitsland met als doel ze bij derden te plaatsen tegen betaling van een vergoeding. Het ministerie behandelt dergelijk vervoer en dergelijke plaatsing als een economische activiteit. Om die reden is het van mening dat Pfotenhilfe-Ungarn de aanmeldings- en registratieplicht van de Duitse wetgeving tot omzetting van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles² en van de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer³ niet in acht heeft genomen. Pfotenhilfe-Ungarn betoogt dat zij met dergelijk vervoer geen winstoogmerk heeft en dat daarom de minder strenge regels van de verordening inzake het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren op haar van toepassing zijn.⁴

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 224, blz. 29), zoals gewijzigd (hierna: „richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles”).

3 — Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van verordening (EG) nr. 1255/97 (PB 2005, L 3, blz. 1) (hierna: „verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer”).

4 — Verordening (EG) nr. 998/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 inzake veterinairerechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en houdende wijziging van richtlijn 92/65/EEG van de Raad (PB L 146, blz. 1) (hierna: „verordening inzake het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren”). Deze verordening is ingetrokken bij verordening (EG) nr. 576/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 inzake het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren (PB L 178, blz. 1), die ten tijde van de feiten niet van toepassing was (zie punt 33 hieronder). Voor de feiten van het hoofdgeding is relevant de laatstelijk bij verordening (EG) nr. 898/2009 van de Commissie van 25 september 2009 tot wijziging van bijlage II bij verordening (EG) nr. 998/2003 van het Europees Parlement en de Raad wat de lijst van landen en gebieden betreft (PB L 256, blz. 10) gewijzigde versie van de verordening inzake het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren.

2. De verwijzende rechter vraagt in de eerste plaats om opheldering over de vraag of het vervoer van dieren zonder winst oogmerk niettemin kan plaatsvinden „in verband met een economische bedrijvigheid” en of om die reden de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer van toepassing is. Hij vraagt zich ook af of een vereniging zoals Pfothenhilfe-Ungarn in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding een „handelaar[...] [is] die werkzaam is in het intracommunautaire verkeer” van dieren in de zin van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles (indien dat het geval is, zijn de aanmeldings- en registratievereisten van die richtlijn op de vereniging van toepassing).

3. De onderhavige verwijzing biedt het Hof de gelegenheid het toepassingsgebied en het doel van verschillende Unieregelingen die van toepassing zijn op het vervoer van dieren tussen lidstaten, te verduidelijken. Derhalve zal ik beginnen met het beschrijven van de in die verschillende regelingen gestelde eisen.

Unierecht

VWEU

4. Artikel 13 VWEU bepaalt:

„Bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie op het gebied van landbouw, visserij, vervoer, interne markt en onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte, houden de Unie en de lidstaten ten volle rekening met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel, onder eerbiediging van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed.”

Verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer

5. De verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer beoogt in wezen, overeenkomstig overweging 6 ervan, de uitbraak en de verspreiding van besmettelijke dierziekten te voorkomen en strengere voorwaarden vast te stellen teneinde de dieren pijn en leed te besparen en het welzijn en de gezondheid van de dieren tijdens en na het vervoer te beschermen. Volgens overweging 11 moeten de bepalingen van de verordening worden uitgelegd en toegepast in overeenstemming met het beginsel dat dieren niet op zodanige wijze moeten worden vervoerd dat hun waarschijnlijk letsel of onnodig lijden wordt berokkend.⁵

6. In overweging 12 wordt aangegeven dat vervoer voor commerciële doeleinden niet beperkt is tot vervoer waarbij een onmiddellijke uitwisseling van geld, goederen of diensten plaatsvindt, maar met name vervoer omvat dat rechtstreeks of indirect leidt dan wel strekt tot het maken van winst.

7. De verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer is van toepassing op het vervoer van levende gewervelde dieren (derhalve ook op honden) binnen de Europese Unie (artikel 1, lid 1). Deze verordening laat de veterinaire wetgeving van de Unie onverlet (artikel 1, lid 4). Artikel 1, lid 5, bepaalt echter dat de verordening onder meer niet van toepassing is op het vervoer van dieren dat geen verband houdt met een economische bedrijvigheid.⁶

⁵ — Zie ook artikel 3, eerste alinea.

⁶ — De formulering van artikel 1, lid 5, wijkt af van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie om het toepassingsgebied van de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer te beperken tot vervoer „voor commerciële doeleinden”. Zie artikel 1, lid 1, van het voorstel voor een verordening van de Raad inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG, COM(2003) 425 definitief.

8. Volgens artikel 2, onder m), betekent „lang transport” een transport van meer dan 8 uur, gerekend vanaf het tijdstip waarop het eerste dier van de partij verplaatst wordt. Volgens artikel 2, onder w), betekent „vervoer” de verplaatsing van dieren met behulp van een of meer vervoermiddelen en de daarmee samenhangende activiteiten, zoals laden, lossen, overladen en rusten, tot aan het moment waarop alle dieren op de plaats van bestemming zijn uitgeladen. Volgens artikel 2, onder x), betekent „vervoerder” een natuurlijke persoon of rechtspersoon die voor eigen rekening of voor rekening van een derde dieren vervoert.

9. Volgens de eerste alinea van artikel 3 is het verboden op zodanige wijze dieren te vervoeren of te laten vervoeren dat het de dieren waarschijnlijk letsel of onnodig lijden berokkent. De tweede alinea bevat een aantal algemene voorwaarden voor het vervoer van dieren, teneinde het vervoer voor de betrokken dieren zo veel mogelijk te veraangemen.

10. In de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer worden ook eisen vastgesteld met betrekking tot onder meer: (i) vervoersdocumenten (artikel 4); (ii) verplichtingen inzake de planning van het vervoer van dieren (artikel 5); (iii) de bevoegdheid om als vervoerder op te treden, waaronder de vergunning voor het uitvoeren van lange transporten (artikelen 6 en 10 tot en met 12); (iv) voorafgaande inspectie en goedkeuring van het vervoermiddel, met name voor een lang transport (artikel 7); (v) plichten van de houders van dieren op de plaats van vertrek, overlading of bestemming om ervoor te zorgen dat bepaalde technische voorschriften met betrekking tot het vervoer van dieren worden nageleefd en plichten van houders van dieren op de plaats van doorvoer of bestemming om na te gaan of de dieren een lang transport ondergaan dan wel hebben ondergaan (artikel 8); (vi) door de bevoegde autoriteit in elk stadium van een lang transport te verrichten steekproeven of gerichte controles (artikel 15), en (vii) het verlenen van certificaten van goedkeuring voor wegvervoermiddelen die worden gebruikt voor lange transporten (artikel 18).

11. Volgens artikel 6, lid 3, moeten de dieren in overeenstemming met de technische voorschriften in bijlage I worden vervoerd. Deze voorschriften bepalen in het bijzonder dat gewonde, zwakke of zieke dieren niet in staat worden geacht te worden vervoerd (bijlage I, hoofdstuk I, punt 2). De vervoermiddelen, containers en toebehoren moeten zodanig zijn ontworpen en geconstrueerd, en op zodanige wijze worden onderhouden en gebruikt dat: letsel en onnodig lijden van de dieren wordt voorkomen en hun veiligheid is gegarandeerd; zij de dieren bescherming bieden tegen slechte weersomstandigheden, extreme temperaturen en klimaatveranderingen; zij kunnen worden gereinigd en ontsmet; steeds een aan de vervoerde diersoort aangepaste luchtkwaliteit en -hoeveelheid is gewaarborgd; zij zijn voorzien van een antislipvloer, en het weglekken van urine en uitwerpselen tot een minimum is beperkt (bijlage I, hoofdstuk II, punt 1.1). In het dierencompartiment en op de verschillende laadvloeren dient voldoende ruimte te zijn om voor adequate ventilatie boven de dieren te zorgen wanneer deze in hun natuurlijke houding rechtop staan, zonder dat zij worden gehinderd in hun natuurlijke bewegingen (bijlage I, hoofdstuk II, punt 1.2).

12. De technische voorschriften verbieden ook in het bijzonder om de dieren te slaan of te schoppen, de dieren bij kop, oren, horens, poten, staart of vacht op te tillen of voort te trekken of prikstokken of andere puntige voorwerpen te gebruiken (bijlage I, hoofdstuk III, punt 1.8). Bovendien moeten dieren van beduidend verschillende grootte of leeftijd, geslachtsrijpe mannelijke en vrouwelijke dieren en dieren die elkaar vijandig gezind zijn, gescheiden worden behandeld en vervoerd (bijlage I, hoofdstuk III, punt 1.12). Honden en katten moeten tijdens het vervoer met tussenpozen van niet langer dan 24 uur gevoederd, en met tussenpozen van niet langer dan 8 uur gedrenkt worden, in overeenstemming met duidelijke schriftelijke instructies betreffende het voederen en drenken (bijlage I, hoofdstuk V, punt 2.2).

Richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles

13. De richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles is gericht op het tot stand te brengen van de interne markt. Zij beoogt de belemmeringen van het vrije verkeer van dieren en landbouwproducten die het gevolg waren van de veterinaire en zoötechnische controles die voorheen door de nationale autoriteiten aan de binnengrenzen van de Unie werden verricht⁷, op te heffen door de invoering van een geharmoniseerd systeem voor veterinaire en zoötechnische controles op de plaats van oorsprong (of verzending) en op de plaats van bestemming.⁸

14. Volgens de eerste alinea van artikel 1 mogen lidstaten aan de grenzen geen veterinaire controles meer uitvoeren op levende dieren en producten die vallen onder de in bijlage A vermelde richtlijnen. Zij dienen in plaats daarvan dergelijke controles in overeenstemming met die richtlijn te verrichten. Bijlage A verwijst in het bijzonder naar richtlijn 91/628/EEG van de Raad⁹, die op honden van toepassing was. Deze verwijzing dient nu te worden gelezen als verwijzing naar de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer, waarbij die richtlijn is ingetrokken en vervangen en die eveneens op honden van toepassing is.¹⁰ De richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles is bijgevolg op honden van toepassing.

15. Artikel 1, vierde alinea, bepaalt dat de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles niet geldt voor veterinaire controles met betrekking tot het verkeer zonder handelskarakter tussen lidstaten van gezelschapsdieren die begeleid worden door een natuurlijke persoon die tijdens het verkeer voor de dieren verantwoordelijk is.

16. Volgens artikel 2, lid 3, betekent „handelsverkeer” „handelsverkeer tussen lidstaten in de zin van artikel 9, lid 2, [EEG; thans artikel 28, lid 2, VWEU]”.¹¹

17. Volgens artikel 3, lid 1, zien de lidstaten erop toe dat de onder de richtlijn vallende dieren uitsluitend voor het handelsverkeer mogen worden bestemd indien ze aan bepaalde voorwaarden voldoen. Deze dieren moeten in het bijzonder voldoen aan de eisen van de desbetreffende in bijlage A vermelde richtlijnen, en afkomstig zijn van een bedrijf respectievelijk een centrum of instelling waarop regelmatig officiële veterinaire controles worden toegepast. Zij moeten ook tijdens het vervoer vergezeld gaan van de gezondheidscertificaten en/of andere documenten als bedoeld in de desbetreffende richtlijnen genoemd in bijlage A, die worden afgegeven door de officiële, voor het bedrijf, het centrum of de instelling van oorsprong verantwoordelijke dierenarts.

18. Ingevolge artikel 4, lid 1, treffen de lidstaten van verzending de nodige maatregelen om er in het bijzonder voor te zorgen dat de onder de richtlijn vallende dieren vanuit diergeneeskundig oogpunt in beginsel minstens even nauwlettend worden gecontroleerd als wanneer ze voor de nationale markt zouden zijn bestemd, en worden vervoerd met daarvoor geschikte vervoermiddelen die waarborgen bieden op het gebied van de hygiënische voorschriften.

19. Volgens de tweede alinea van artikel 5, lid 1, onder a), kan de bevoegde autoriteit in de lidstaat van bestemming met name controles verrichten tijdens het vervoer van dieren wanneer zij over gegevens beschikt die een overtreding van artikel 3 doen vermoeden.

7 — Tweede overweging van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles. In wezen strekken veterinaire controles tot bescherming van de gezondheid van mens en dier, terwijl zoötechnische controles rechtstreeks of zijdelings strekken tot verbetering van de dierenrassen. Zie artikel 2, leden 1 en 2, van deze richtlijn.

8 — Vijfde overweging.

9 — Richtlijn van 19 november 1991 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en tot wijziging van de richtlijnen 90/425/EEG en 91/496/EEG (PB L 340, blz. 17).

10 — Artikelen 1, lid 1, en 33 van de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer.

11 — Volgens artikel 28, lid 2, VWEU is het verbod op in- en uitvoerrechten en van alle heffingen van gelijke werking (artikel 30 VWEU), alsmede artikel 33 VWEU, betreffende de douanesamenwerking, van toepassing op „producten welke van oorsprong zijn uit de lidstaten alsook op de producten uit derde landen welke zich in de lidstaten in het vrije verkeer bevinden”.

20. Volgens artikel 12 zorgen de lidstaten er onder meer voor dat alle handelaars die werkzaam zijn in het intracommunautaire verkeer van de onder de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles vallende dieren, verplicht zijn zich eerst, op verzoek van de bevoegde autoriteit, in te schrijven in een officieel register en een register bijhouden waarin de leveringen worden aangetekend.

Richtlijn inzake veterinaire rechtelijke voorschriften voor het handelsverkeer

21. De richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles werd aangevuld bij richtlijn 92/65/EEG van de Raad van 13 juli 1992 tot vaststelling van veterinaire rechtelijke voorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Gemeenschap van dieren, sperma, eicellen en embryo's waarvoor ten aanzien van de veterinaire rechtelijke voorschriften geen specifieke communautaire regelgeving als bedoeld in bijlage A, punt I, bij richtlijn 90/425/EEG geldt.¹² Deze richtlijn is gericht op de liberalisering van het handelsverkeer in dieren en producten van dierlijke oorsprong, onverminderd de toepassing van eventuele vrijwaringsmaatregelen.¹³

22. Volgens de eerste alinea van artikel 1 stelt de richtlijn inzake veterinaire rechtelijke voorschriften voor het handelsverkeer veterinaire rechtelijke voorschriften vast voor het in de handel brengen van onder meer dieren, andere dan runderen, varkens, schapen en geiten, paardachtigen, pluimvee, vis en tweekleppige weekdieren.¹⁴ Deze richtlijn is bijgevolg van toepassing op het in de handel brengen van honden.

23. Artikel 2, lid 1, onder a), bepaalt dat „handelsverkeer” dezelfde betekenis heeft als in artikel 2, lid 3, van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles.¹⁵

24. Volgens artikel 3, lid 1, zien de lidstaten erop toe dat het handelsverkeer in de onder de richtlijn vallende dieren niet wordt verboden of beperkt om andere veterinaire rechtelijke redenen dan die welke voortvloeien uit de toepassing van deze richtlijn of de wetgeving van de Unie, en met name de eventueel getroffen vrijwaringsmaatregelen.

25. Volgens de artikelen 4 en 10, lid 2, mogen honden in beginsel alleen in de handel worden gebracht indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zij moeten met name voldoen aan de in artikel 5 van de verordening inzake het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren gestelde eisen.¹⁶ Uit het certificaat dat de dieren vergezelt, moet blijken dat een door de bevoegde autoriteit aangewezen dierenarts 24 uur vóór de verzending van de dieren een klinisch onderzoek heeft uitgevoerd en daarbij heeft geconcludeerd dat ze in goede gezondheid verkeren en geschikt zijn om naar de plaats van bestemming te worden vervoerd. Daarnaast moeten de honden afkomstig zijn uit bedrijven of handelszaken die door de bevoegde autoriteit worden geregistreerd. Deze bedrijven of handelszaken verbinden zich er met name toe: (i) de dieren regelmatig door de bevoegde autoriteit te laten onderzoeken, overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles; (ii) bij de bevoegde autoriteit het uitbreken van ziekten te melden; (iii) met het oog op het

12 — PB L 268, blz. 54 (hierna: „richtlijn inzake veterinaire rechtelijke voorschriften voor het handelsverkeer”), zoals laatstelijk gewijzigd, op het relevante tijdstip voor het hoofdgeding, bij richtlijn 2008/73/EG van de Raad van 15 juli 2008 tot vereenvoudiging van de procedures voor het opstellen en publiceren van lijsten met informatie op veterinaire en zoötechnisch gebied en tot wijziging van de richtlijnen 64/432/EEG, 77/504/EEG, 88/407/EEG, 88/661/EEG, 89/361/EEG, 89/556/EEG, 90/426/EEG, 90/427/EEG, 90/428/EEG, 90/429/EEG, 90/539/EEG, 91/68/EEG, 91/496/EEG, 92/35/EEG, 92/65/EEG, 92/66/EEG, 92/119/EEG, 94/28/EG en 2000/75/EG, beschikking 2000/258/EG en de richtlijnen 2001/89/EG, 2002/60/EG en 2005/94/EG (PB L 219, blz. 40).

13 — Negende overweging.

14 — Zie ook de vierde en de vijfde overweging.

15 — Zie punt 16 hierboven.

16 — Zie punt 29 hieronder.

handelsverkeer alleen dieren in de handel te brengen die geen ziekteverschijnselen vertonen en die afkomstig zijn van bedrijven of gebieden waarvoor geen enkele verbodsmaatregel om veterinaire rechten redenen geldt, en (iv) de eisen in verband met het welzijn van de gehouden dieren in acht te nemen.

26. Artikel 12, lid 3, bepaalt dat met het oog op het handelsverkeer het bepaalde in artikel 12 van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles van toepassing is op onder meer handelszaken die permanent of incidenteel honden in hun bezit hebben.

Verordening inzake het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren

27. Volgens artikel 1 van de verordening inzake het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren stelt die verordening de veterinaire rechten voorschriften vast waaraan het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren moet voldoen, alsmede de regels betreffende de controle van dat verkeer.

28. Volgens artikel 3, onder a), zijn „gezelschapsdieren” „dieren van de op de lijst in bijlage I genoemde soorten die hun eigenaar of een natuurlijke persoon die er namens de eigenaar tijdens het verkeer voor verantwoordelijk is, begeleiden en die niet voor verkoop of eigendomsoverdracht bestemd zijn”. Deel A van bijlage I noemt met name honden. Volgens artikel 3, onder c), betekent „verkeer” „verplaatsing van een gezelschapsdier tussen de lidstaten, het binnenkomen of opnieuw binnenkomen ervan uit een derde land op het grondgebied van de Gemeenschap”.

29. Ingevolge artikel 5, lid 1, moeten gezelschapsdieren tijdens het verkeer tussen lidstaten geïdentificeerd zijn door middel van een duidelijk leesbare tatoeage of een elektronisch identificatiesysteem en vergezeld gaan van een paspoort, afgegeven door een door de bevoegde autoriteit aangewezen dierenarts, waarin wordt verklaard dat een vaccin tegen met name rabies is toegediend.

Duits recht

30. § 4 van de Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung (Duits besluit ter bescherming van de interne markt tegen dierziekten; hierna: „besluit”), waarmee artikel 12, onder a), van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles is omgezet in het Duitse recht, bepaalt kort gezegd dat personen die voornemens zijn bedrijfsmatig („gewerbsmäßig”) intracommunautair dieren over te brengen of in de Unie in te voeren, dit dienen te melden bij de bevoegde autoriteit. De bevoegde autoriteit registreert dan de betrokken personen en kent hun een registratienummer toe.

Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen

31. Pfothenhilfe-Ungarn is een in Duitsland geregistreerde dierenbeschermingsvereniging. Ingevolge het Duitse belastingrecht is zij een vereniging van algemeen nut.

32. Pfothenhilfe-Ungarn houdt zich onder meer bezig met de plaatsing van uit dierenbeschermingsinstellingen in Hongarije afkomstige zwerfhonden bij een nieuwe baas in Duitsland. Pfothenhilfe-Ungarn biedt op haar website honden aan die geplaatst moeten worden. Een persoon die is geïnteresseerd in het adopteren van een hond, gaat met Pfothenhilfe-Ungarn een „beschermingsovereenkomst” aan, waarbij hij zich ertoe verbindt het dierenwelzijn in acht te nemen en aan die vereniging een vergoeding te betalen (in de regel 270 EUR). Dat bedrag betreft een vergoeding van de onkosten van Pfothenhilfe-Ungarn voor de verzorging van de honden en voor het vervoer van de honden naar hun nieuwe thuis. De te plaatsen honden worden door de medewerkers van Pfothenhilfe-Ungarn naar Duitsland vervoerd en bij hun nieuwe baas afgeleverd. Er vindt geen eigendomsoverdracht plaats. Indien de nieuwe baas de beschermingsovereenkomst niet naleeft, heeft

Pfotenhilfe-Ungarn het recht het dier terug te nemen. Tijdens de terechtzitting heeft Pfotenhilfe-Ungarn toegelicht dat de nieuwe baas zich er met name toe verbindt om de bij hem geplaatste hond te castreren en niet aan een derde over te dragen. Indien een zieke of oude hond moet worden afgemaakt, dient de nieuwe baas eerst contact op te nemen met Pfotenhilfe-Ungarn om haar toestemming te verkrijgen.

33. Op 29 december 2009 heeft Pfotenhilfe-Ungarn een groep van 39 honden van Hongarije naar Duitsland vervoerd. Het ministerie heeft vastgesteld dat van een van die honden de gezondheidstoestand en de vaccinatiestatus niet kon worden aangetoond. Vervolgens heeft het de territoriaal bevoegde veterinaire autoriteiten per rondschrijven gelast alle dieren van die partij te controleren. Op de door Pfotenhilfe-Ungarn geuite bezwaren tegen het rondschrijven heeft het ministerie geantwoord dat de vereniging met het vervoer en de plaatsing van de honden een economische activiteit verricht. Dat brengt mee dat de vereniging de aanmeldings- en registratieplicht van § 4 van het besluit en de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer in acht dient te nemen.

34. De bezwaren van Pfotenhilfe-Ungarn tegen het besluit van het ministerie zijn nu onderwerp van het cassatieberoep bij de verwijzende rechter, die de zaak heeft geschorst en heeft verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Is er sprake van vervoer van dieren dat geen verband houdt met een economische bedrijvigheid in de zin van artikel 1, lid 5, van [de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer], wanneer dat vervoer wordt verricht door een als van algemeen nut erkende vereniging voor dierenbescherming en tot doel heeft zwerfhonden te herplaatsen bij derden tegen betaling van een vergoeding („Schutzgebühr”) die
 - a) de kosten die de vereniging draagt voor het dier, het vervoer en het herplaatsen niet of maar net dekt, of
 - b) hoger is dan die kosten, maar waarbij de winst wordt gebruikt voor de financiering van openstaande kosten voor het herplaatsen van andere zwerfdieren, kosten voor zwerfdieren of andere dierenbeschermingsprojecten?
- 2) Dient een als van algemeen nut erkende vereniging voor dierenbescherming te worden beschouwd als handelaar die werkzaam is in het intracommunautaire verkeer in de zin van artikel 12 van [de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles], wanneer zij zwerfhonden naar Duitsland overbrengt en herplaatst bij derden tegen betaling van een vergoeding („Schutzgebühr”) die:
 - a) de kosten die de vereniging draagt voor het dier, het vervoer en het herplaatsen niet of maar net dekt, of
 - b) hoger is dan die kosten, maar waarbij de winst wordt gebruikt voor de financiering van openstaande kosten voor het herplaatsen van andere zwerfdieren, kosten voor zwerfdieren of andere dierenbeschermingsprojecten?”

35. Pfotenhilfe-Ungarn, het ministerie, de Oostenrijkse en de Italiaanse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Pfotenhilfe-Ungarn, het ministerie en de Commissie hebben ter terechtzitting op 3 juni 2015 pleidooi gehouden.

Beoordeling

Inleidende opmerkingen

36. De verwijzende rechter vraagt in wezen om duidelijkheid over de vraag of de begrippen „economische bedrijvigheid” van artikel 1, lid 5, van de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en het begrip „handelaars die werkzaam zijn in het intracommunautaire verkeer” van dieren van artikel 12 van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles een winsttoegmerk vereisen.

37. Om deze rechtsvraag te kunnen beantwoorden hoeft het Hof niet vast te stellen welke kosten feitelijk exact worden gedekt door de vergoeding die Pfothenhilfe-Ungarn voor iedere geplaatste hond ontvangt. De prejudiciële vragen geven aan dat de vergoeding lager kan zijn dan de kosten die de vereniging maakt voor het houden en het verzorgen van een hond en het vervoer daarvan naar zijn nieuwe baas, of die kosten maar net dekt. De vergoeding kan ook hoger zijn dan die kosten, in welk geval het surplus wordt gebruikt voor de financiering van openstaande kosten van het plaatsen van andere zwerfhonden of voor het dekken van de uitgaven voor zwerfhonden of andere dierenbeschermingsprojecten. Het is aan de bevoegde nationale rechterlijke instantie om waar nodig over dit feitelijke punt te beslissen.

38. Daarnaast stelt Pfothenhilfe-Ungarn dat de uitkomst van de verwijzing gevolgen kan hebben voor haar status als vereniging van algemeen nut krachtens het Duitse belastingrecht. Het enige doel van de onderhavige verwijzing is echter de verwijzende rechter de nodige richtsnoeren te geven om het voorliggende geschil daadwerkelijk te kunnen beslechten.¹⁷ Daartoe moet de werkingssfeer van de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles worden verduidelijkt, zonder dat hoeft te worden stilgestaan bij de eventuele gevolgen van die uitlegging voor Pfothenhilfe-Ungarn buiten het kader van het hoofdgeding.

39. Ten slotte heeft de door mij hierboven beschreven secundaire wetgeving van de Unie¹⁸ in wezen betrekking op twee soorten omstandigheden waarop verschillende regels van toepassing zijn. De eerste betreft het verkeer van gezelschapsdieren die hun eigenaar of een natuurlijke persoon die er namens de eigenaar tijdens het verkeer voor verantwoordelijk is, begeleiden. Op dit verkeer is de verordening inzake het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren van toepassing, behalve ingeval het dieren betreft die worden vervoerd voor de verkoop of overdracht aan een nieuwe eigenaar.¹⁹ De tweede situatie betreft het grensoverschrijdend verkeer in het kader van commerciële transacties. Hierop zijn de veel strengere regels van de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer, de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles en de richtlijn inzake veterinairerechtelijke voorschriften voor het handelsverkeer van toepassing.

40. De reden van dit onderscheid is mijns inziens tweeledig.

17 — Zie onder meer arresten Foglia/Novello, 244/80, EU:C:1981:302, punt 18, en Pohotovos', C-470/12, EU:C:2014:101, punt 29.

18 — Zie de punten 5 tot en met 29 hierboven.

19 — Artikel 3, onder a), van de verordening inzake het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren.

41. Om te beginnen heeft de Commissie tijdens de terechtzitting betoogd dat het grensoverschrijdend verkeer van gezelschapsdieren begeleid door hun eigenaar minder contact met andere dieren en personen meebrengt dan het vervoer van dieren in het kader van commerciële transacties. Het risico van de verspreiding van besmettelijke ziekten is daarom in die gevallen lager zodat het niet noodzakelijk is om op dit verkeer de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles en de richtlijn inzake veterinaire rechtelijke voorschriften voor het handelsverkeer toe te passen.²⁰

42. Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat de eigenaar van een gezelschapsdier zijn dier niet op zodanige wijze zal vervoeren dat het waarschijnlijk letsel of onnodig lijden wordt berokkend. De wetgever van de Unie achtte het derhalve niet noodzakelijk de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer op dergelijk verkeer toe te passen.²¹

43. Kennelijk heeft de wetgever niet specifiek rekening gehouden met de situatie van verenigingen zonder winstoogmerk zoals Pfothenhilfe-Ungarn, die actief zijn op het gebied van de dierenbescherming en in dat kader dieren vervoeren en bij een nieuwe baas plaatsen tegen betaling van een vergoeding.

44. Ongeacht het antwoord op de prejudiciële vragen, lijkt het mij duidelijk dat sommige gevolgen van deze leemte in de wet waarschijnlijk ongelukkig zullen uitpakken. Indien de gedetailleerde voorschriften van de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles moeten worden nageleefd, worden verenigingen als Pfothenhilfe-Ungarn, door de extra financiële en administratieve lasten beperkt in hun mogelijkheden om het dierenwelzijn te bevorderen, zoals zij dat nu doen. Indien die voorschriften niet van toepassing zijn, bestaat het risico dat dieren worden vervoerd onder omstandigheden die de verspreiding van ziekten in de hand werken en de gezondheid en het welzijn van mens en dier kunnen schaden.

Eerste vraag: Vervoer van dieren „dat verband houdt met een economische bedrijvigheid” in de zin van artikel 1, lid 5, van de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer

45. De verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer is uitsluitend van toepassing op vervoer „dat verband houdt met een economische bedrijvigheid”.²² Is de plaatsingsactiviteit van Pfothenhilfe-Ungarn in zijn geheel gezien (dat wil zeggen het verzamelen en het verzorgen van zwerfhonden, het aanbieden op haar website van zwerfhonden, het sluiten van beschermingsovereenkomsten en het vervoer van honden naar hun nieuwe baas tegen betaling van een vergoeding), een „economische bedrijvigheid”, zelfs indien die niet uit winstoogmerk wordt uitgevoerd?

46. Aan het begrip „economische bedrijvigheid” wordt weliswaar niet overal binnen het Unierecht dezelfde betekenis toegekend²³, maar het Hof heeft herhaaldelijk vastgesteld dat er zelfs sprake kan zijn van een economische activiteit indien de persoon die de activiteit uitvoert, geen winstoogmerk heeft.

20 — Overigens wil ik erop wijzen dat het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren die behoren tot soorten die gevoelig zijn voor rabies (waaronder honden), nu door verordening nr. 576/2013 aan striktere veterinaire rechtelijke voorschriften is onderworpen dan die van de eerdere verordening inzake het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren.

21 — Nationale regels die dieren mishandeling strafbaar stellen, kunnen (en moeten) echter worden toegepast ingeval een particuliere diereneigenaar zijn dier vervoert op een wijze die in strijd is met deze aanname.

22 — Artikel 1, lid 5.

23 — Arrest Meca-Medina en Majcen/Commissie, C-519/04 P, EU:C:2006:492, punten 31-33. Zie voor een analyse van het begrip „economische bedrijvigheid” op diverse beleidsterreinen van de Unie, Odudu, O., „Economic Activity as a Limit to Community Law”, in Barnard, C., Odudu, O. (red.), *The Outer Limits of European Union Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, blz. 225-243.

47. Het is dan ook vaste rechtspraak dat activiteiten die bestaan in het op een markt aanbieden van goederen of diensten, binnen de werkingssfeer van de mededingingsregels van het Verdrag vallen.²⁴ Het feit dat een persoon geen winstoogmerk heeft, belet niet dat die persoon als „onderneming” wordt beschouwd waarop onder meer het verbod van mededingingsversturende afspraken of staatssteun van toepassing is, indien die persoon goederen of diensten op de markt aanbiedt die concurreren met die van bedrijven met een winstoogmerk.²⁵ Bij de beoordeling of een activiteit een economisch karakter heeft en waarop derhalve de mededingingsregels van de Unie van toepassing zijn, is in de woorden van advocaat-generaal Jacobs „van essentieel belang of zij althans in beginsel door een particuliere onderneming *kan* worden uitgeoefend met het oog op het maken van winst”.²⁶

48. Het Hof heeft in een ander verband een soortgelijke redenering gevolgd. Het feit bijvoorbeeld dat een entiteit een privaatrechtelijke vereniging is en geen winst nastreeft, sluit niet uit dat die entiteit een economische activiteit kan uitoefenen. Dergelijke omstandigheden zijn niet relevant voor de toepassing van de Unierechtelijke regels inzake overheidsopdrachten.²⁷ Zo ook rechtvaardigt het feit dat een persoon met zijn activiteiten geen winst beoogt, op zich niet de conclusie dat die activiteiten geen economisch karakter hebben en buiten de werkingssfeer van Unierechtelijke bepalingen betreffende het vrij verrichten van diensten vallen.²⁸ Evenmin wordt die persoon op grond daarvan gevrijwaard tegen voorschriften van Unierecht betreffende het behoud van de rechten van werknemers bij de overgang van ondernemingen.²⁹ Uit de eerste volzin van artikel 9, lid 1, van de btw-richtlijn³⁰ blijkt ook dat die richtlijn in beginsel van toepassing is, ongeacht of er sprake is van winstoogmerk of niet. Krachtens die bepaling wordt als „belastingplichtige” beschouwd „eenieder die, op ongeacht welke plaats, zelfstandig een economische activiteit verricht, ongeacht het oogmerk of het resultaat van die activiteit”. Die conclusie wordt verder gerechtvaardigd door artikel 132, lid 1, onder l) en m), van de btw-richtlijn, waarin bepaalde activiteiten van verenigingen zonder winstoogmerk worden vrijgesteld. Deze activiteiten zouden niet specifiek hoeven te worden vrijgesteld indien het geen economische activiteiten betrof.³¹

49. Zowel de formulering als de context van artikel 1, lid 5, en het doel van de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer ondersteunen de opvatting dat het begrip „economische activiteit” in die bepaling niet anders dient te worden uitgelegd dan de normale betekenis daarvan binnen het Unierecht.

50. Om te beginnen maakt artikel 1, lid 5, van de verordening, waar het bepaalt dat de verordening niet van toepassing is op het vervoer van dieren dat geen verband houdt met een economische bedrijvigheid, geen onderscheid tussen economische activiteiten met en zonder winstoogmerk. Evenmin wordt het begrip „vervoer voor commerciële doeleinden” gebruikt.

24 — Zie onder meer arresten Commissie/Italië, 118/85, EU:C:1987:283, punt 3; Commissie/Italië, C-35/96, EU:C:1998:303, punt 36, en Pavlov e.a., C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:428, punt 75.

25 — Zie onder meer arresten Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, punt 85; Cassa di Risparmio di Firenze e.a., C-222/04, EU:C:2006:8, punt 123, en Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

26 — Conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak AOK-Bundesverband e.a., C-264/01, C-306/01, C-354/01 en C-355/01, EU:C:2003:304, punt 27 (cursivering van mij). Volgens de rechtspraak van het Hof (zie arrest Poucet en Pistre, C-159/91 en C-160/91, EU:C:1993:63, punten 18 en 19) voldoet een verplichte ziekte- en moederschapsverzekering niet aan deze voorwaarde, omdat die berust op het beginsel van nationale solidariteit en ieder winstoogmerk mist.

27 — Zie recent arrest Centro Hospitalar de Setúbal en SUCH, C-574/12, EU:C:2014:2004, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

28 — Zie arresten Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, punten 35 en 36; Smits en Peerbooms, C-157/99, EU:C:2001:404, punten 50-59, en Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, punt 33.

29 — Arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-382/92, EU:C:1994:233, punten 44 en 45.

30 — Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347, blz. 1).

31 — Zie voor een recent voorbeeld arrest Bridport and West Dorset Golf Club, C-495/12, EU:C:2013:861.

51. Daarnaast wordt in overweging 12 van de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer slechts toegelicht dat „vervoer voor commerciële doeleinden” ruim dient te worden uitgelegd. Deze verordening biedt dus voor de interpretatie van het begrip „economische bedrijvigheid” in artikel 1, lid 5, van die verordening geen nuttig richtsnoer.

52. Daarentegen lijkt overweging 21 erop te wijzen dat bepaalde activiteiten zonder winstoogmerk toch kunnen worden aangemerkt als „economische” in de zin van artikel 1, lid 5. Volgens die overweging worden geregistreerde eenhoevigen vaak „voor niet-commerciële doeleinden vervoerd”, bijvoorbeeld voor wedstrijden, races, culturele manifestaties of fokdoeleinden. Dat rechtvaardigt dat van sommige (maar niet alle) bepalingen van de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer wordt afgeweken. Het is bijgevolg duidelijk dat vervoer van dieren „voor niet-commerciële doeleinden” verband kan houden met een „economische bedrijvigheid”. Anders zou er geen uitdrukkelijke uitzondering nodig zijn geweest.

53. Bovendien zou beperking van de draagwijdte van de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer tot economische activiteiten met een winstoogmerk onmiskenbaar het hoofddoel van deze regeling, namelijk bescherming van dieren tijdens het vervoer, in het gedrang kunnen brengen.³² In de situatie die heeft geleid tot het hoofdgeding is een aanzienlijk aantal honden in één zending over de binnengrenzen van de Unie vervoerd. Deze dieren liepen dus het risico te worden blootgesteld aan in ieder geval een aantal risico's voor de gezondheid en het welzijn waarin de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer beoogt te voorzien.³³ Voor zover de gezondheidstoestand van zwervhonden meestal slechter is dan van andere honden, zoals Pfothenhilfe-Ungarn en de Commissie tijdens de terechtzitting in wezen hebben aangevoerd, lijkt het mij dat die risico's redelijkerwijs niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

54. Het betoog van Pfothenhilfe-Ungarn dat de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer niet van toepassing dient te zijn op haar plaatsingsactiviteiten wegens het enkele feit dat de vereniging specifiek beoogt dieren te beschermen, kan ik evenmin aanvaarden. Deze doelstelling is een uiterst lovenswaardige. Daardoor wordt echter op zich niet de mogelijkheid uitgesloten dat, ongetwijfeld ongewild, een dergelijke vereniging op zodanige wijze dieren vervoert dat ze letsel oplopen of onnodig lijden of dat ongewild een onopgemerkte ziekte wordt verergerd.

55. Tot slot is deze interpretatie van artikel 1, lid 5, niet alleen in overeenstemming met artikel 13 VWEU, maar ook met de door de Unie ondertekende Europese Overeenkomst nr. 193 van de Raad van Europa inzake de bescherming van dieren tijdens internationaal vervoer (hierna: „overeenkomst”)³⁴, waarnaar in de considerans van de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer wordt verwezen.³⁵ Hoewel het verkeer van dieren tussen lidstaten als zodanig niet onder de overeenkomst valt³⁶, is het doel van deze overeenkomst en de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer in wezen hetzelfde, namelijk het beschermen van het welzijn van dieren tijdens het vervoer.³⁷ Deze twee instrumenten zijn tevens op dezelfde beginselen gebaseerd.³⁸ In de toelichting bij de overeenkomst die het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 11 juni 2003 heeft aangenomen, wordt expliciet vermeld dat het onder deze overeenkomst vallende vervoer voor „commerciële of niet-commerciële doeleinden” kan plaatsvinden.

32 — Zie arrest *Danske Svineproducenter*, C-316/10, EU:C:2011:863, punt 44.

33 — Deze risico's zouden bijvoorbeeld kunnen voortvloeien uit het gebruik van ongeschikte vervoermiddelen of het overtreden van technische voorschriften betreffende de minimaal vereiste vloeroppervlakte per dier en het voederen en drenken tijdens het vervoer.

34 — Zie besluit 2004/544/EG van de Raad van 21 juni 2004 betreffende de ondertekening van de Europese Overeenkomst inzake de bescherming van dieren tijdens internationaal vervoer (herzien) (PB L 241, blz. 21).

35 — Overweging 4.

36 — Artikel 1, lid 1, van de overeenkomst.

37 — Zie met name artikel 4, lid 1, van de overeenkomst.

38 — Zie bijvoorbeeld de volgende bepalingen van de overeenkomst: Artikel 5 („Vergunning voor vervoerders”), artikel 6 („Ontwerp en constructie” van vervoermiddelen), artikel 7 („Planning” van het vervoer), artikel 9 („Geschiktheid voor vervoer”) en artikel 11 („Rust, water en voer vóór het inladen”).

56. Daarom ben ik van mening dat vervoer van dieren door een vereniging zonder winstoogmerk „verband houdt met een economische bedrijvigheid” voor zover dat vervoer onderdeel is van het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt. Is dat hier het geval?

57. Het lijkt mij duidelijk dat een vereniging zonder winstoogmerk actief is op de markt van gezelschapsdieren wanneer zij een activiteit verricht zoals in het hoofdgeding aan de orde is. Op grond van het feit dat producten of diensten tot op zekere hoogte aan dezelfde behoeften kunnen voldoen, kan worden geconcludeerd dat zij in zekere mate onderling substitueerbaar zijn³⁹ en derhalve op dezelfde markt worden aangeboden. Hoewel er bij de tussen Pfothenhilfe-Ungarn en een bepaalde persoon gesloten beschermingsovereenkomst geen sprake hoeft te zijn van eigendomsoverdracht⁴⁰, wordt die persoon na betaling van de vergoeding de nieuwe baas van de hond en verbindt hij zich ertoe het dier op verantwoorde wijze te verzorgen. In dat opzicht verschilt de situatie niet wezenlijk van die waarin de hond in een dierenwinkel wordt gekocht. Bovendien bieden verenigingen zoals Pfothenhilfe-Ungarn mogelijk een grote variëteit aan honden van verschillende rassen, leeftijd en grootte aan.⁴¹ Er is derhalve op zijn minst sprake van een zekere mate van overlap tussen het plaatsen van honden bij een nieuwe baas tegen betaling van een vergoeding, zoals in het hoofdgeding aan de orde is, en het verkopen van honden door dierenwinkels.⁴²

58. Bijgevolg ben ik van mening dat een vereniging als Pfothenhilfe-Ungarn dieren vervoert in verband met een economische bedrijvigheid in de zin van artikel 1, lid 5, van de verordening inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer wanneer zij honden vervoert tussen lidstaten met het doel ze te plaatsen bij derden tegen betaling van een vergoeding, ongeacht of er bij die activiteit sprake is van een winstoogmerk of niet.

Tweede vraag: „Intracommunautair verkeer” van dieren in de zin van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles.

59. Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter duidelijkheid betreffende artikel 12 van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles. Voor een zinvol antwoord op deze vraag dient eerst onderzocht te worden of het verkeer van dieren zoals aan de orde in het hoofdgeding wel onder die richtlijn valt. Zoals ik heb uiteengezet, geldt deze niet voor veterinaire controles met betrekking tot het verkeer zonder handelskarakter tussen lidstaten van gezelschapsdieren die begeleid worden door een natuurlijke persoon die tijdens het verkeer voor de dieren verantwoordelijk is.⁴³

60. Uit de vierde alinea van artikel 1 van de richtlijn blijkt duidelijk dat deze bepaling alleen betrekking heeft op het verkeer van gezelschapsdieren die (i) begeleid worden door een *natuurlijke* persoon (ii) die tijdens het verkeer voor de dieren verantwoordelijk is. Op dit verkeer is de verordening inzake het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren van toepassing, mits het dieren betreft die niet worden vervoerd voor verkoop of eigendomsoverdracht.⁴⁴ Zoals de Commissie betoogt, heeft de uitzondering in die bepaling bijgevolg geen betrekking op vervoer onder de verantwoordelijkheid van een *rechtspersoon* (zelfs indien de honden feitelijk door een natuurlijke persoon worden vervoerd, zoals in het hoofdgeding). Het is aan de nationale rechter die bevoegd is om de feiten te beoordelen,

39 — Zie arresten De Landtsheer Emmanuel, C-381/05, EU:C:2007:230, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Lidl, C-159/09, EU:C:2010:696, punt 32.

40 — Zie punt 32 hierboven.

41 — Dat blijkt duidelijk uit de website van Pfothenhilfe-Ungarn www.pfothenhilfe-ungarn.de/zu_vermitteln.html

42 — Voor zover Pfothenhilfe-Ungarn, anders dan een dierenwinkel, met de plaatsing van honden geen winstoogmerk heeft, betaalt de nieuwe baas mogelijk minder voor het verkrijgen van de hond. Tegenover de lagere voor de hand liggende kosten heeft hij echter later mogelijk bijkomende kosten als een hond met een onzekere achtergrond ziek wordt of getraumatiseerd is door eerdere ervaringen als zwerfhond.

43 — Punt 15 hierboven.

44 — Zie artikel 3, onder a), van de verordening. De feiten van het hoofdgeding lijken erop te duiden dat de eigendom van de honden niet formeel op de nieuwe eigenaars overging. Niettemin werd er in elk individueel geval normalerwijze een bedrag betaald en werd de hond „overgedragen”. Dat was immers juist het doel van de hondenreddingsactie. In die omstandigheden lijkt me de overdracht te moeten worden gelijkgesteld met een „verkoop of eigendomsoverdracht” in de zin van die bepaling.

om indien nodig vast te stellen of Pfothenhilfe-Ungarn (die naar Duits recht blijkbaar een rechtspersoon is) tijdens het vervoer en tot het moment van overdracht van de honden aan de nieuwe baas, voor de honden verantwoordelijk bleef, of dat er sprake was van een deugdelijke overdracht van de juridische verantwoordelijkheid aan de natuurlijke persoon (of personen) die het vervoer en de vervolgactiviteiten verrichtte(n).⁴⁵

61. Is een vereniging zoals Pfothenhilfe-Ungarn een „handelaar die werkzaam is in het intracommunautaire verkeer” van dieren in de zin van artikel 12 van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles, wanneer die vereniging honden tussen lidstaten vervoert met het doel ze te plaatsen bij derden tegen betaling van een vergoeding, maar zonder winstoogmerk?

62. Met betrekking tot ten eerste de formulering, is het gebruik in artikel 12 van het woord „Unternehmer” (Duitse versie), „επιχειρήσεις” (Griekse versie), „dealers” (Engelse versie), „handelaars” (Nederlandse versie) en „handlare” (Zweedse versie) niet doorslaggevend. Zelfs indien ervan wordt uitgegaan dat elk van die woorden automatisch een winstoogmerk impliceert (wat op zich twijfelachtig is), is daar duidelijk geen sprake van bij het overeenkomstige begrip in de andere taalversies waarin die bepaling in 1990 werd vastgesteld.⁴⁶

63. Het begrip „verkeer” heeft in de richtlijn inzake zoölogische controles dezelfde betekenis als in de Verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen.⁴⁷ Die Verdragsbepalingen zijn een wezenlijk aspect van de interne markt en vormen de grondslag van de Europese Unie. Het begrip „goederenverkeer” van artikel 28 VWEU dient derhalve ruim te worden geïnterpreteerd. In het arrest Commissie/Italië heeft het Hof het begrip „goederen” gedefinieerd in de zin van het huidige artikel 28 VWEU als „de waren die op geld waardeerbaar zijn en als zodanig het voorwerp van handelstransacties kunnen vormen”.⁴⁸ In beginsel zijn daarom de Verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen van toepassing, ongeacht of er sprake is van voor de verkoop of wederverkoop bestemd grensoverschrijdend verkeer of de goederen zijn bestemd voor persoonlijk gebruik of verbruik.⁴⁹

64. Sterker nog, of het verkeer van „goederen” (dieren inbegrepen) deel uitmaakt van een transactie met een winstoogmerk, is niet van belang voor de beoordeling of dat verkeer onder de Verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer valt en bijgevolg onder artikel 12 van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles.

65. Het doel van deze richtlijn om het oude systeem van veterinaire en zoötechnische controles aan de grenzen binnen de Unie te vervangen door een geharmoniseerd systeem van controles in de lidstaat van oorsprong en de lidstaat van bestemming, staft deze benadering. Dit geharmoniseerde systeem, dat is gebaseerd op het toegenomen vertrouwen in de door de staat van oorsprong uitgevoerde veterinaire controles⁵⁰, is gericht op zowel de totstandbrenging van de interne markt als het beschermen van de gezondheid van mens en dier.⁵¹

45 — Om de hieronder in de punten 70 en 71 vermelde redenen, is dat hier wellicht niet noodzakelijk.

46 — Zie met name de Spaanse versie („Agentes”), de Deense („Ehrvervsdrivende”), de Franse („opérateurs”), de Italiaanse („operatori”) en de Portugese versie („operadores”). Zie ook de Roemeense versie („operatorii”).

47 — Artikel 2, lid 3, van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles.

48 — Arrest Commissie/Italië, 7/68, EU:C:1968:51 (cursivering van mij). Deze definitie omvat gezelschapsdieren. Zie bijvoorbeeld arrest Commissie/België, C-100/08, EU:C:2009:537, punt 42.

49 — Arrest Schumacher/Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost, 215/87, EU:C:1989:111, punt 22. Zie ook conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Commissie/België, C-2/90, EU:C:1991:344, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

50 — Zesde overweging.

51 — Dat doel blijkt uit verscheidene bepalingen van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles, met name de artikelen 2, lid 1, 8, lid 1, onder b), 9, lid 1, zesde alinea, en 10, lid 1, vierde alinea.

66. De vereisten van artikel 12, dat alle handelaars die werkzaam zijn in het intracommunautaire verkeer van onder de richtlijn vallende dieren, verplicht zijn zich eerst, op verzoek van de bevoegde autoriteit, in te schrijven in een officieel register en een register bij te houden waarin de leveringen worden aangetekend, dragen in belangrijke mate bij aan de verwezenlijking van die doelstellingen. Zo is de bevoegde autoriteit in de lidstaat van oorsprong bijvoorbeeld verplicht om controles te verrichten op onder meer bedrijven, centra of instellingen om zich ervan te vergewissen dat voor de handel bestemde dieren en producten aan de Europese eisen voldoen, met inbegrip van de in artikel 3, lid 1, van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles vastgestelde eisen.⁵² Uitsluitend dieren die van bedrijven, centra of instellingen afkomstig zijn waarop regelmatig officiële veterinaire controles worden toegepast, zijn voor het handelsverkeer bestemd.⁵³ Tegen deze achtergrond is het duidelijk noodzakelijk dat de bevoegde autoriteit in de lidstaat van oorsprong een register heeft van alle locaties waar zij regelmatig veterinaire controles dient te verrichten.

67. De bevoegde autoriteit in de lidstaat van de plaats van bestemming kan ofwel via het verrichten van steekproefsgewijze controles op de plaats van bestemming nagaan of aan de vereisten van artikel 3 is voldaan, ofwel controles verrichten tijdens het vervoer van dieren en producten op haar grondgebied wanneer zij over gegevens beschikt die een overtreding doen vermoeden.⁵⁴ Indien zij constateert dat er onder meer zoönoses, ziekten of andere aandoeningen die een ernstig gevaar voor mens of dier kunnen opleveren, aanwezig zijn, eist de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles dat de bevoegde autoriteit gelast dat het dier of de partij in quarantaine wordt geplaatst of, indien nodig, wordt gedood.⁵⁵ Die autoriteit dient de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaten en de Commissie onmiddellijk schriftelijk in kennis te stellen van de geconstateerde feiten, de genomen beslissingen en de redenen daarvoor.⁵⁶ Zij dient ook onverwijld in contact te treden met de bevoegde autoriteit van de lidstaat van oorsprong zodat deze alle nodige maatregelen kan nemen.⁵⁷ In het geval van het risico van een epidemie, bestaan die maatregelen onder meer in het plaatsen van de dieren in quarantaine in het bedrijf van oorsprong en het in kennis stellen van de bevoegde autoriteiten van alle locaties waarnaartoe van dat bedrijf afkomstige dieren zijn verzonden. Deze procedures onderstrepen in de systematiek van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles het belang van zowel het officiële register van handelaars als het register waarin de leveringen worden aangetekend.

68. Deze regeling zou in het gedrang kunnen komen en de doelstellingen van deze richtlijn zouden kunnen worden ondermijnd indien artikel 12 niet van toepassing zou zijn in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding. Een onderscheid tussen het vervoer van partijen gezelschapsdieren naargelang het verband met activiteiten met en zonder winstoogmerk zou in de praktijk ook lastig te maken kunnen zijn (vooral in het kader van steekproefsgewijze controles), met alle frauderisico's van dien. De wetgever van de Unie heeft die risico's inderdaad uitdrukkelijk onderkend. In de considerans van verordening (EU) nr. 388/2010 van de Commissie⁵⁸ wordt verwezen naar ervaringen met de toepassing van de verordening inzake het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren, waaruit blijkt dat er een groot risico bestaat dat het commerciële verkeer van honden, katten en fretten frauduleus als niet-commercieel verkeer wordt verhuld.⁵⁹ Om dergelijke praktijken te voorkomen heeft de Commissie besloten dat verkeer van meer dan vijf gezelschapsdieren aan de eisen en controles van de richtlijn inzake veterinairerechtelijke voorschriften voor het handelsverkeer moet voldoen. Dezelfde motivering is opgenomen in de considerans van verordening nr. 576/2013⁶⁰, volgens welke in beginsel

52 — Artikel 3, lid 3, eerste alinea.

53 — Artikel 3, lid 1, onder b).

54 — Artikel 5, lid 1, onder a).

55 — Artikel 8, lid 1, onder a), eerste alinea.

56 — Artikel 8, lid 1, onder a), derde alinea.

57 — Artikel 9, lid 1, eerste alinea.

58 — Verordening van 6 mei 2010 houdende uitvoering van verordening (EG) nr. 998/2003 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het maximumaantal gezelschapsdieren van bepaalde soorten die onder niet-commercieel verkeer kunnen vallen (PB L 114, blz. 3).

59 — Overweging 6.

60 — Overweging 11.

de veterinaire voorschriften van de richtlijn inzake veterinaire voorschriften voor het handelsverkeer op het verkeer van meer dan vijf gezelschapsdieren tussen lidstaten van toepassing zijn, en dergelijk verkeer aan de in de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles vastgelegde veterinaire inspecties dient te worden onderworpen.⁶¹

69. Ik ben derhalve van mening dat een vereniging zoals Pfothenhilfe-Ungarn een handelaar is die werkzaam is in het intracommunautaire verkeer van dieren in de zin van artikel 12 van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles, wanneer zij honden tussen lidstaten vervoert met het doel ze te plaatsen bij derden tegen betaling van een vergoeding, ongeacht of er bij deze activiteit sprake is van een winstoogmerk of niet.

70. Ik heb echter sterke twijfels of deze bepaling tegen Pfothenhilfe-Ungarn in het hoofdgeding, waarin het gaat om een geschil tussen deze vereniging en een overheidsinstantie in Duitsland, kan worden ingeroepen. Het is vaste rechtspraak dat een richtlijn uit zichzelf geen verplichtingen aan een particulier kan opleggen en dat een bepaling van een richtlijn niet rechtstreeks voor een nationale rechter tegenover een particulier kan worden ingeroepen.⁶² Derhalve kan een nationale autoriteit zich niet ten laste van een particulier op een bepaling van een richtlijn beroepen die nog niet (correct) in nationaal recht is omgezet.⁶³ Deze rechtspraak strekt ertoe te voorkomen dat de staat voordeel heeft van zijn miskennis van het Unierecht.⁶⁴

71. § 4 van het besluit waarmee artikel 12, eerste alinea, onder a), van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles in het Duitse recht is omgezet, geldt alleen indien er sprake is van „bedrijfsmatige” („gewerbsmäßig”) activiteiten. Het is vaste rechtspraak dat de verplichting van de nationale rechter om bij de uitlegging van het nationale recht te rade te gaan met de formulering en het doel van de richtlijn, wordt begrensd door de algemene rechtsbeginselen die deel uitmaken van het Unierecht, met name het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van terugwerkende kracht. Die verplichting kan niet dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale recht.⁶⁵ Op grond van de aan het Hof voorliggende gegevens lijkt mij dat er bij Pfothenhilfe-Ungarn *geen* sprake is van „bedrijfsmatige” activiteiten en dat indien deze term in overeenstemming met de hierboven voorgestelde opvatting van de werkingssfeer van de richtlijn inzake veterinaire en zoötechnische controles wordt geïnterpreteerd, dan zou er een uitlegging contra legem zijn vereist. Dit zijn echter uiteindelijk punten waarover de nationale rechter zich dient uit te spreken.

Naschrift

72. De feiten die aanleiding hebben gegeven tot de onderhavige verwijzing laten zeer duidelijk zien dat er een leemte is in de huidige Unierechtelijke regelingen inzake het grensoverschrijdend verkeer van dieren. Bij mijn aanbevelingen aan het Hof ben ik mij er terdege van bewust dat een vereniging zonder winstoogmerk die in de ene lidstaat zwerfhonden redt en ze in een andere lidstaat bij een nieuwe baas plaatst, weinig middelen meer tot haar beschikking zal hebben om te voldoen aan de gedetailleerde voorschriften van een regeling die gericht is op bescherming van de gezondheid van dieren in het kader van commerciële activiteiten met een winstoogmerk. Sommigen zullen wellicht menen dat toepassing van deze regeling op verenigingen zoals verzoekster in het hoofdgeding, grenst aan het absurde. En toch zou het evenmin goed zijn om op deze situatie eenvoudigweg de veel minder strenge regels toe te passen betreffende het grensoverschrijdend verkeer van individuele gezelschapsdieren.

61 — Artikel 5, lid 4.

62 — Zie onder meer arresten Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, 152/84, EU:C:1986:84, punt 48; Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, punt 9, en Rieser Internationale Transporte, C-157/02, EU:C:2004:76, punt 22.

63 — Arresten Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, punt 10, en Arcaro, C-168/95, EU:C:1996:363, punten 36-38.

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

65 — Zie onder meer arresten Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, punt 13, en Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, punt 61.

73. Soms kan een probleem worden opgelost door een bestaande tekst op vernuftige wijze te interpreteren. Ik ben tot de conclusie gekomen dat dat hier niet mogelijk is. Ik denk ook niet dat het Hof in staat is een goed (nieuw) evenwicht tot stand te brengen tussen het vergemakkelijken van het vrije verkeer van dieren voor een goed doel en het zorgen voor afdoende bescherming van de gezondheid van mens en dier, waarbij tevens rekening dient te worden gehouden met de noodzaak tot voorkoming van fraude en misbruik. Dit is een taak voor de wetgever. Ik hoop dat deze zaak heeft verduidelijkt dat daar een noodzaak toe bestaat.

Conclusie

74. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van het Bundesverwaltungsgericht te beantwoorden als volgt:

- „1) Een dierenbeschermingsvereniging vervoert dieren in verband met een economische bedrijvigheid in de zin van artikel 1, lid 5, van verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van verordening (EG) nr. 1255/97, wanneer zij honden vervoert tussen lidstaten met het doel ze te plaatsen bij derden tegen betaling van een vergoeding, ongeacht of er bij die activiteit sprake is van een winstoogmerk of niet.
- 2) In die situatie is een dergelijke vereniging bovendien een handelaar die werkzaam is in het intracommunautaire verkeer van dieren in de zin van artikel 12 van richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of die bepaling in het hoofdgeding tegen Pfothenhilfe-Ungarn kan worden ingeroepen.”