



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. WAHL
van 21 januari 2016¹

Zaak C-469/14

**Masterrind GmbH
tegen
Hauptzollamt Hamburg-Jonas**

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

„Landbouw — Verordening (EU) nr. 817/2010 — Restituties bij uitvoer — Verordening (EG) nr. 1/2005 — Bescherming van dieren tijdens het vervoer — Transport- en rusttijden — ‚14+1+14 regel’ — Vereiste van een ‚rusttijd van ten minste één uur’ — Verklaring van de officiële dierenarts dat het dierenvervoer niet voldoet aan de vereisten van verordening nr. 1/2005 — Bevoegdheid van een voor de betaling van uitvoerrestituties verantwoordelijke instantie van een andere lidstaat om die verklaring te controleren”

1. Naar een populair gezegde, dat niet-gezaghebbende bronnen toeschrijven aan Mahatma Gandhi, kan het niveau van beschaving van een land worden gemeten aan de wijze waarop wordt omgegaan met dieren. Zo dat het geval is, verdient de aan de orde zijnde kwestie bijzondere aandacht.
2. Het hoofdgeding betreft de rechtmatigheid van een beslissing waarbij de terugbetaling werd gelast van uitvoerrestituties voor een vervoersoperatie van levende runderen van Duitsland naar Marokko (hierna: „litigieus vervoer”). In de Europese Unie geldt als beleid dat restituties voor de uitvoer van levende dieren naar derde landen slechts worden betaald wanneer is voldaan aan de voorschriften inzake het welzijn van dieren tijdens het vervoer. In geschil is, of die voorschriften in het kader van het litigieuze vervoer zijn nageleefd.
3. De aan de orde zijnde zaak doet twee verschillende vragen rijzen: 1) hoe moet de regel van punt 1.4, onder d), van hoofdstuk V van bijlage I bij verordening nr. 1/2005² (hierna: „14+1+14 regel”) worden uitgelegd en toegepast, en 2) wat zijn de gevolgen van een verklaring van een officiële dierenarts van een lidstaat voor de bevoegde instantie van een andere lidstaat?
4. Wat die laatste vraag betreft, heeft een dergelijke verklaring volgens mij slechts overtuigingskracht, maar is zij niet bindend. En wat de eerste vraag betreft, moet de 14+1+14 regel weliswaar in zekere mate met een praktische geest worden toegepast, maar dat mag niet tot gevolg hebben dat de in verordening nr. 1/2005 gestelde welzijnseisen neerwaarts worden bijgesteld.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — 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 L 3, blz. 1).

I – Toepasselijke bepalingen

A – Verordening nr. 817/2010³

5. Volgens de eerste zin van artikel 1 („Toepassingsgebied”) van verordening nr. 817/2010 wordt de betaling van de restituties bij uitvoer afhankelijk gesteld van „de naleving, tijdens het vervoer van de dieren tot de eerste lossingsplaats in het derde land van de eindbestemming”, van de artikelen 3 tot en met 9 van verordening nr. 1/2005, alsmede van de daarin genoemde bijlagen, en van verordening nr. 817/2010 zelf.

6. Artikel 2 („Controle in het douanegebied van de Gemeenschap”) van verordening nr. 817/2010 bepaalt in lid 3 dat indien de officiële dierenarts van de plaats van uitgang zich er onder meer van heeft vergewist dat de in verordening nr. 1/2005 vastgestelde voorwaarden zijn vervuld in het douanegebied van de Europese Unie, „hij dit [certificeert] door een van de in bijlage II opgenomen vermeldingen alsmede een stempel en zijn handtekening aan te brengen op het document dat het verlaten van het douanegebied van de [Unie] bewijst, hetzij in vak J van het controle-exemplaar T5, hetzij op de meest passende plaats van het nationale document”.

7. Artikel 4 („Procedure voor de restitutiebepaling”) van verordening nr. 817/2010 bepaalt in lid 2 onder meer dat aanvragen om betaling van de uitvoerrestitutie moeten worden aangevuld met het „naar behoren” ingevulde document als bedoeld in artikel 2, lid 3, van deze verordening.

8. In artikel 5 („Niet-betaling van de uitvoerrestitutie”) van verordening nr. 817/2010 valt in lid 1, onder c), onder meer te lezen dat de uitvoerrestitutie niet wordt betaald voor dieren waarvoor de bevoegde autoriteit „op grond van de in artikel 4, lid 2, bedoelde documenten en/of andere gegevens over de naleving van deze verordening waarover zij beschikt”, van oordeel is dat de artikelen 3 tot en met 9 van verordening nr. 1/2005 en de daarin genoemde bijlagen niet in acht zijn genomen.

B – Verordening nr. 1/2005

9. Artikel 3 („Algemene voorwaarden voor het vervoer van dieren”) van verordening nr. 1/2005 bepaalt in de eerste zin dat „[h]et [...] verboden [is] dieren te vervoeren of te laten vervoeren op zodanige wijze dat het de dieren waarschijnlijk letsel of onnodig lijden berokkent”. Volgens de tweede zin van die bepaling moet bovendien zijn voldaan aan acht specifieke algemene voorwaarden. Tot die voorwaarden behoren onder meer dat 1) vooraf alle nodige voorzieningen worden getroffen om de duur van het transport tot een minimum te beperken en tijdens het transport in de behoeften van de dieren te voorzien; 2) het transport zonder oponthoud tot de plaats van bestemming wordt uitgevoerd, en de omstandigheden voor het welzijn van de dieren regelmatig worden gecontroleerd en naar behoren in stand worden gehouden, en 3) en de dieren op gezette tijden water, voeder en rust krijgen, in kwaliteit en in kwantiteit afgestemd op hun soort en grootte.

3 — Verordening (EU) nr. 817/2010 van de Commissie van 16 september 2010 tot vaststelling, op grond van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, van uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de voor de toekenning van uitvoerrestituties te vervullen voorwaarden in verband met het welzijn van levende runderen tijdens het vervoer (PB 2005, L 245, blz. 16).

10. Artikel 6 („Vervoerders”) van verordening nr. 1/2005 bepaalt in lid 3 dat „[d]e vervoerders [...] de dieren [vervoeren] in overeenstemming met de technische voorschriften in bijlage I”. Hoofdstuk V („Tussenpozen voor het drenken en het voederen, alsmede transport- en rusttijden”) van bijlage I bij verordening nr. 1/2005 voorziet in de volgende regels voor onder meer als landbouwhuisdier gehouden runderen:

„1.1. De voorschriften van deze afdeling zijn van toepassing op het vervoer van als landbouwhuisdier gehouden [...] runderen, [...] met uitzondering van het luchtvervoer.

1.2. De transporttijd van dieren die behoren tot de in punt 1.1 bedoelde soorten, mag niet langer zijn dan 8 uur.

1.3. De in punt 1.2 genoemde maximale transporttijd kan worden verlengd indien aan de aanvullende voorschriften van hoofdstuk VI is voldaan.

1.4. Wanneer wegvoertuigen worden gebruikt die voldoen aan de voorschriften van punt 1.3, gelden de volgende tussenpozen voor het voederen en drenken, alsmede de volgende transport- en rusttijden:

[...]

d) Alle [...] dieren van de in punt 1.1 bedoelde soorten[, behalve kalveren, lammeren, jonge geiten en niet-gespeende veulens op melkvoeding, niet-gespeende biggen, varkens, en als landbouwhuisdier gehouden eenhoevigen] moeten na een transporttijd van 14 uur een voldoende rusttijd van ten minste 1 uur krijgen, waarin zij worden gedrenkt en zo nodig gevoederd. Na deze rusttijd kunnen zij opnieuw gedurende 14 uur worden vervoerd.

1.5. Na de vastgestelde transporttijd moeten de dieren worden uitgeladen, gevoederd en gedrenkt, en moeten zij een rusttijd van ten minste 24 uur krijgen.

[...]

1.8. In het belang van de dieren kunnen de transporttijden bedoeld in de punten [1.3 en 1.4] met twee uur worden verlengd, met name gelet op de nabijheid van de plaats van bestemming.

[...]”

II – Feiten, procedure en prejudiciële vragen

11. Bij uitvoeraangifte van 16 juni 2011 heeft Masterrind GmbH (hierna: „Masterrind”) zes fokrunderen aangegeven en hiervoor de vooruitbetaling van uitvoerrestituties aangevraagd. De aanvraag werd bij besluit van 13 juli 2011 door het Hauptzollamt Hamburg-Jonas (hoofddouanekantoor Hamburg-Jonas; hierna: „Hauptzollamt”) ingewilligd.

12. De dieren werden op 16 juni 2011 om 10.30 uur in Northeim op een vrachtwagen geladen die omstreeks 11.30 uur van de plaats van inlading vertrok. Nog dezelfde dag bereikte het dierentransport om 19.00 uur Wasserbillig (Luxemburg), waar het transport voor één uur werd onderbroken om de dieren te voederen en te drenken. Na een transporttijd van weer twee uur werd het transport vanwege de wettelijk voorgeschreven transport- en rusttijden in het wegvervoer op grond van verordening (EG)

nr. 561/2006⁴ voor een tweede keer onderbroken om de dieren te voederen en te drenken, in Épinal (Frankrijk), voor een duur van 10 uur. De volgende morgen werd het transport rond 8.00 uur voortgezet en de haven van Sète (Frankrijk) werd op dezelfde dag om 17.00 uur bereikt. Het transport van Northeim tot Sète duurde 30 uur en 30 minuten. De dieren werden vervolgens op een schip geladen om verder te worden vervoerd naar Marokko.

13. Bij schrijven van 17 januari 2012 informeerde het Hauptzollamt verzoekster dat de officiële dierenarts op het douanekantoor van uitgang Sète op het controle-exemplaar met betrekking tot alle dieren de vermelding „Non conforme au contrôle officiel visé à l'article 2 du règlement (CE) n° 817/2010” [niet in overeenstemming met de officiële controle bedoeld in artikel 2 van verordening (EG) nr. 817/2010] had geplaatst. Het Hauptzollamt deelde verzoekster voorts mee, dat zij bij de bevoegde Franse veterinaire autoriteit de rechtmatigheid van de vermelding van de dierenarts kon laten toetsen. Naar aanleiding van een bespreking met de Franse veterinaire autoriteit bleek dat voormelde vermelding wordt geplaatst als het dierentransport een totale transporttijd van 31 uur overschrijdt, de wettelijk voorgeschreven transport- en rusttijden meegerekend.

14. In het licht van de op alle dieren betrekking hebbende negatieve vermelding van de officiële dierenarts was het Hauptzollamt van mening dat verzoekster niet had voldaan aan de voorwaarden van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 817/2010 en dat bijgevolg de bij wijze van voorschot toegekende restitutie diende te worden terugbetaald. Bij besluit van 5 juni 2012 tot wijziging van het besluit van 13 juli 2011, heeft het Hauptzollamt de aan verzoekster bij vooruitbetaling toegekende uitvoerrestitutie met een toeslag van 10 % teruggevorderd.

15. Verzoekster heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit van 5 juni 2012 en heeft zich daarna tot de Commissie gewend voor een uitlegging van de in verordening nr. 1/2005 vastgestelde transport- en rusttijden. Bij brieven van 7 maart 2013 en 27 juli 2013 heeft het toenmalige directoraat-generaal Gezondheid en Consumentenbescherming (hierna: „DG SANCO”) geantwoord dat voor runderen de toegestane transporttijd maximaal 29 uur bedraagt, te rekenen vanaf het inladen en inclusief een rusttijd van één uur in het voertuig. In het belang van de dieren, in het bijzonder met inachtneming van de nabijheid van de plaats van bestemming, mag de transporttijd met twee uur worden verlengd. DG SANCO was bijgevolg van mening dat de voorschriften voorzagen in een maximale transporttijd voor runderen van 31 uur.

16. Bij besluit van 19 juli 2013 heeft het Hauptzollamt verzoeksters bezwaar afgewezen. Het meende dat het Hauptzollamt en verzoekster gebonden zijn aan de beslissing van de bevoegde Franse dierenarts wiens negatieve vermelding niet was gewijzigd naar aanleiding van de antwoorden van de Commissie. Daarop heeft verzoekster op 21 augustus 2013 bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tot nietigverklaring van de besluiten van 5 juni 2012 en 19 juli 2013.

17. De verwijzende rechter zet uiteen dat het litigieuze vervoer wordt gekenmerkt door het feit dat het was onderverdeeld in drie perioden van werkelijke fysieke verplaatsing (rijden), die elk niet langer dan 14 uur duurden. Hij merkt op dat noch de eerste en de tweede respectievelijk de tweede en de derde transporttijd samen een tijdvak van 14 uur overschreden. Voorts haalt hij aan dat de drie transporttijden samen 28 uur niet overschreden. De verwijzende rechter is daarom van oordeel dat het Unierecht zich niet ertegen verzet dat het litigieuze vervoer werd uitgevoerd in drie etappes. De verwijzende rechter stelt dat het litigieuze vervoer echter werd onderbroken door twee rusttijden van in totaal 11 uur.

4 — Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 (PB L 102, blz. 1).

18. Op grond van het voorgaande is de verwijzende rechter van oordeel dat de uitkomst van het hoofdgeding afhangt van, ten eerste, de vraag of een rusttijd van meer dan één uur vanuit Unierechtelijk oogpunt toelaatbaar is. Ten tweede rijst bij een bevestigend antwoord de vraag of het Hauptzollamt gebonden is aan de vermelding van de officiële dierenarts op de plaats van uitgang, dan wel op eigen gezag bevoegd is om te beslissen dat het litigieuze vervoer werd uitgevoerd in overeenstemming met de voorschriften van verordening nr. 1/2005. Dienovereenkomstig heeft het Finanzgericht Hamburg (belastingrechter Hamburg), aangezien het twijfelde over de uitlegging van verordeningen nr. 1/2005 en nr. 817/2010, op 14 oktober 2014 beslist om de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Dient de regeling in punt 1.4 van hoofdstuk V van bijlage I bij verordening [...] nr. 1/2005 [...], volgens welke dieren na een transporttijd van 14 uur een voldoende rusttijd van ten minste een uur moeten krijgen, in het bijzonder om te worden gedrenkt en zo nodig gevoederd, waarna zij opnieuw gedurende 14 uur kunnen worden vervoerd, aldus te worden uitgelegd dat de vervoersperioden ook kunnen worden onderbroken door een rusttijd van langer dan een uur of door meerdere rusttijden waarvan er één ten minste een uur duurt?
- 2) Is het betaalorgaan van een bepaalde lidstaat gebonden aan de vermelding die door de officiële dierenarts van de plaats van uitgang is aangebracht overeenkomstig artikel 2, lid 3, van verordening [...] nr. 817/2010 [...], zodat de rechtmatigheid van de weigering om de vermelding aan te brengen alleen kan worden getoetst door die autoriteit waaraan het handelen van de betrokken dierenarts kan worden toegerekend, of vormt de vermelding door de officiële dierenarts louter een procedurele ambtelijke handeling die alleen tegelijk met de tegen de inhoudelijke beslissing van het betaalorgaan in te stellen rechtsmiddelen kan worden aangevochten?”

19. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door het Hauptzollamt, de Franse regering en de Commissie. Ingevolge artikel 76, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering is geen pleitzitting gehouden.

III – Analyse

A – Eerste prejudiciële vraag

1. Inleidende opmerkingen en opmerkingen die zijn ingediend door de partijen die deelnemen aan de prejudiciële procedure

20. Hoewel zij het voorwerp zijn van gedetailleerde technische specificaties, zijn de regels inzake het vervoer van dieren opvallend ondoorzichtig. Het zal niet verwonderen dat zij centraal hebben gestaan in een groot aantal zaken voor het Hof, waaronder verschillende verzoeken om een prejudiciële beslissing van de verwijzende rechter zelf.⁵ De aan de orde zijnde kwestie, die hoofzakelijk gaat over de uitlegging van de uitdrukking „ten minste 1 uur” in de 14+1+14 regel, vormt daarop geen uitzondering.

5 — Zie, wat uitvoerrestituties betreft, onder meer de arresten *Viamex Agrar Handel en ZVK*, C-37/06 en C-58/06, EU:C:2008:18; *Viamex Agrar Handel*, C-96/06, EU:C:2008:158, en *Viamex Agrar Handel*, C-485/09, EU:C:2011:440.

21. Uit de feiten van het hoofdgeding blijkt dat het litigieuze vervoer 30 uur 30 minuten in beslag nam. De werkelijke transporttijd, tijdens welke de vrachtwagen in beweging was, duurde 19 uur 30 minuten. De verwijzingsbeslissing vermeldt dat de vrachtwagenchauffeur een pauze nam van 10 uur teneinde te voldoen aan de eisen van verordening nr. 561/2006. Aangezien dit niet met zoveel woorden is aangegeven in de verwijzingsbeslissing, dien ik te preciseren dat er in deze conclusie is van uitgegaan dat de dieren tijdens deze rusttijd niet werden uitgeladen.

22. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter dus in wezen te vernemen of de 14+1+14 regel aldus moet worden uitgelegd dat er een bovengrens geldt voor de duur van de rusttijden, en of deze rusttijden mogen worden gebruikt voor andere doeleinden dan het welzijn van de vervoerde dieren. Met andere woorden wordt gevraagd of het feit dat volgens die regel de rusttijden „ten minste 1 uur” moeten duren, het eventueel mogelijk maakt de dieren gedurende een zeer lange tijd aan boord van een stilstaand voertuig te houden.

23. De verwijzende rechter heeft niet gevraagd naar de interactie tussen de voorschriften inzake het welzijn van dieren tijdens het vervoer en de voorschriften inzake de maximale rijtijden en minimale rusttijden voor bestuurders van wegvoertuigen. Bijgevolg zal ik die kwestie niet behandelen in deze conclusie.

24. Het Hauptzollamt is het met de verwijzende rechter eens dat uit het woord „insbesondere” (met name) in de (Duitse taalversie) van de 14+1+14 regel volgt dat de (in punt 15 hierboven vermelde) interpretatie van DG SANCO's van deze regel niet noodzakelijk juist is. Het Finanzgericht Hamburg geeft de voorkeur aan een interpretatie in die zin dat de maximale transporttijd van 28 uur mag worden onderbroken door meerdere rusttijden, waarvan er één ten minste een uur moet duren, en dat de gecombineerde duur van de rusttijden niet meer dan 14 uur mag bedragen, dit is de in de 14+1+14 regel gestelde bovengrens voor één verplaatsing.

25. De Franse regering betoogt dat de 14+1+14 regel niet aldus kan worden uitgelegd dat hij een buitensporige lange rustperiode mogelijk maakt die het welzijn van de dieren in het gedrang zou brengen. Volgens die regering verwijst het woord „notamment” (met name) niet alleen naar het voederen en drenken van de dieren, maar duidt het op handelingen die ertoe strekken het welzijn van de dieren veilig te stellen. Voorts is de Franse regering van mening dat het onmogelijk is, de dieren tien uur aan boord van een voertuig te houden zonder het doel van verordening nr. 1/2005 in gevaar te brengen.

26. De Commissie stelt dat de maximale transporttijd volgens de 14+1+14 regel 29 uur bedraagt, behoudens in de in punt 32 hieronder vermelde uitzonderlijke situatie. Bovendien mag een rusttijd volgens de Commissie niet worden gebruikt voor doeleinden die vreemd zijn aan het welzijn van dieren. De Commissie stelt dat het woord „insbesondere” (met name) geen argument levert voor een andere opvatting, aangezien dat woord wordt gevolgd door de woorden „damit sie getränkt und nötigenfalls gefüttert werden können” (waarin zij worden gedrenkt en zo nodig gevoederd).

2. Beoordeling

a) Inleidende opmerkingen

27. Zoals hieronder zal blijken, geven noch de bewoordingen noch de context van de 14+1+14 regel een antwoord op de in punt 22 hierboven gestelde vraag. In het bijzonder worden de begrippen die zijn vermeld, enerzijds, in de definities in de hoofdtekst van verordening nr. 1/2005 en, anderzijds, in bijlage I erbij, incoherent en inconsistent gebruikt, zowel binnen elk van die teksten en in het bijzonder in hun onderling verband. Dat heeft het jammer genoeg noodzakelijk gemaakt in de hele conclusie precies aan te geven met betrekking tot welke voorschriften die begrippen worden gebruikt.

28. Uit het in het vorige punt vermelde gebrek aan coherentie volgt dat ten volle voorrang moet worden gegeven aan het – kristalheldere – doel van verordening nr. 1/2005. Dat impliceert dat de 14+1+14 regel aldus wordt uitgelegd dat er een duidelijke grens wordt gesteld aan de rusttijden die in een stilstaand voertuig worden doorgebracht.

29. Het doel van verordening nr. 1/2005 is immers onbetwistbaar: voorkomen dat dieren op zodanige wijze worden vervoerd dat hun waarschijnlijk letsel of onnodig lijden wordt berokkend.⁶ Dit sluit aan bij artikel 13 VWEU, volgens hetwelk dieren wezens zijn met gevoel. Dienovereenkomstig schrijft die bepaling voor dat bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie op het gebied van landbouw, de Unie en de lidstaten ten volle rekening houden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren.⁷

30. Voordat verder wordt gegaan, dient evenwel eerst de 14+1+14 regel grondig te worden geanalyseerd.

b) De 14+1+14 regel

31. De 14+1+14 regel behoort tot een geheel van regels inzake „[t]ussenpozen voor het drenken en het voederen, alsmede transport- en rusttijden” in bijlage I bij verordening nr. 1/2005. Hij is van toepassing op het fysieke vervoer van dieren met wegvoertuigen die voldoen aan bepaalde minimumeisen inzake dierenwelzijn (betreffende het dak en de vloer van het voertuig, strooisel voor de dieren, voeder, tussenschotten, leeftijdsregels, watervoorziening, ventilatie en navigatiesystemen). Is voldaan aan die vereisten, dan mag het voertuig gedurende 14 uur runderen vervoeren, waarna zij „een voldoende rusttijd van ten minste 1 uur krijgen, waarin zij worden gedrenkt en zo nodig gevoederd”. Na deze rusttijd kunnen zij opnieuw gedurende 14 uur worden vervoerd. Daarna moeten de runderen volgens punt 1.5 van hoofdstuk V van die bijlage worden uitgeladen, gevoederd en gedrenkt, en moeten zij een rusttijd van ten minste 24 uur krijgen.

32. Bij wijze van uitzondering mag volgens punt 1.8 van hoofdstuk V van bijlage I bij verordening nr. 1/2005 (hierna: „+2 regel”) de totale „transporttijd”, zoals dat begrip wordt gebruikt in die bijlage, worden verlengd met twee uur, zulks evenwel alleen indien dit in het belang van de dieren is. De nabijheid van de plaats van bestemming is een typisch voorbeeld van een situatie waarin nogmaals twee uur vervoer de dieren minder lijden zou kunnen berokkenen dan wanneer zij worden uitgeladen en weer ingeladen, een bijzonder stressvol moment voor de dieren.⁸

33. Zoals blijkt uit het voorgaande, schrijft de 14+1+14 regel niet uitdrukkelijk voor hoelang de rusttijden hoogstens mogen duren, en evenmin welke activiteiten toegestaan zijn tijdens de rusttijden.

⁶ — Zie overweging 11 van verordening nr. 1/2005.

⁷ — Artikel 13 VWEU komt overeen met het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte Protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren, PB 1997, C 340, blz. 110 (hierna: „Protocol inzake dierenwelzijn”), dat van toepassing was ten tijde van de vaststelling van verordening nr. 1/2005 (zie ook het arrest *Zuchtvieh-Export*, C-424/13, EU:C:2015:259, punt 35). Of een Unierechtelijke maatregel voldoende rekening houdt met het dierenwelzijn, kan worden getoetst in het kader van het evenredigheidsbeginsel, zie het arrest *Jippes e.a.*, C-189/01, EU:C:2001:420, punten 79 en 85.

⁸ — Zie onder meer overweging 13 en artikel 3, onder d), van verordening nr. 1/2005. Zie ook *The welfare of animals during transport (details for horses, pigs, sheep en cattle)*, verslag van het Wetenschappelijk Comité voor Diergezondheid en Dierenwelzijn, aangenomen op 11 maart 2002, Europese Commissie, directoraat-generaal Gezondheid en Consumentenbescherming, Directie C – Wetenschappelijke adviezen, blz. 24.

34. In de rechtspraak is evenmin een antwoord te vinden: het Hof heeft alleen vastgesteld dat de 14+1+14 regel „een maximale reistijd van 28 uur vast[stelt], onderbroken door een minimale rusttijd van 1 uur na een eerste traject van 14 uur. [...] [Die regel] moet derhalve in die zin worden opgevat dat daarbij een maximale reistijd van 28 uur wordt toegestaan, onderbroken door een rusttijd van minimaal 1 uur.”⁹

35. Aangezien de 14+1+14 regel geen duidelijk antwoordt geeft op de aan de orde zijnde vraag, dienen enige andere aspecten van verordening nr. 1/2005 te worden onderzocht.

c) Plaatsing van verordening nr. 1/2005 in haar context

36. Artikel 2 van verordening nr. 1/2005 definieert een aantal kernbegrippen voor de toepassing van de verordening. Daartoe behoren de definitie van *transport* („de gehele vervoersoperatie van de plaats van vertrek tot de plaats van bestemming, met inbegrip van het lossen, het stallen en het laden tijdens tussenstops”) en van *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”).¹⁰

37. Algemeen gesproken volgt uit de definities in artikel 2 van verordening nr. 1/2005 dat een *transport* altijd wordt voorafgegaan en gevolgd door een minimumbuffer van 48 uur waarin de dieren buiten het voertuig rusten.¹¹ Bijgevolg komt pas een einde aan een transport wanneer de dieren gedurende 48 uur worden gestald in de plaats waar zij worden uitgeladen.

38. Daarbij zij aangetekend dat artikel 2 van verordening nr. 1/2005 probeert een tweedeling te handhaven tussen „transport” en „vervoer”, in die zin dat het eerste begrip betrekking heeft op de volledige logistieke operatie, terwijl het laatste begrip alleen de daadwerkelijke fysieke verplaatsing betreft. Anders dan voorheen het geval was¹², heeft het begrip „vervoer” thans merkwaardig genoeg ook betrekking op rust. Indien volgens die bepaling een „transport” de optelsom is van de transport- en rusttijden, dan doet het brengen van rusttijden onder het begrip „vervoer”, immers de vraag rijzen, welk verschil er eigenlijk nog bestaat tussen transport en vervoer. Dit duidelijke gebrek aan samenhang heeft gevolgen voor de uitlegging van de bewoordingen die worden gebezigd in bijlage I bij de verordening, waarop ik zal terugkomen in punt 46 hieronder.

39. Artikel 2 van verordening nr. 1/2005 geeft tevens een definitie van „overlaadplaats” (*place of rest or transfer*), namelijk „elke halteplaats tijdens de reis die niet een plaats van bestemming is”, ongeacht of de dieren zijn gelost. Het begrip van „rusttijd”, dat in casu centraal staat, wordt evenwel zelf niet gedefinieerd. Dienaangaande bevatte de voorgangster van verordening nr. 1/2005¹³ wel een definitie,

9 — Arrest Interboves, C-277/06, EU:C:2008:548, punten 15 en 16, waarin het ging over een soortgelijke regel in punt 48.4, onder d), van de bijlage bij richtlijn 91/628/EEG van de Raad 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, zoals gewijzigd).

10 — Met het oog op de coherentie heb ik getracht mij in de hele conclusie te houden aan de definities die algemeen worden gegeven in artikel 2 van verordening nr. 1/2005, met inbegrip van de definitie van „transport” en „vervoer”. Zoals verder zal blijken, werd dit echter steeds moeilijker. Zoals gezegd, heb ik getracht mij nauwkeurig uit te drukken wanneer dit nodig was.

11 — Artikel 2 van verordening nr. 1/2005 definieert een *plaats van vertrek* als de plaats waar het dier voor het eerst in een vervoermiddel geladen wordt, op voorwaarde dat het daar ten minste gedurende 48 uur voor het vertrek gestald is geweest. De *plaats van bestemming* wordt gedefinieerd als de plaats waar een dier uit een vervoermiddel geladen wordt en gestald wordt gedurende ten minste 48 uur voor het vertrek of geslacht wordt. Onder bepaalde voorwaarden kunnen verzamelcentra worden beschouwd als plaats van vertrek zonder te moeten voldoen aan de vereiste van 48 uur. Die uitzondering geldt evenwel niet voor de definitie van de plaats van bestemming. Bijgevolg zal aan een transport van de eerste plaats waar de dieren worden geladen naar een verzamelcentrum dat geldt als een plaats van vertrek formeel gezien geen einde komen tenzij de dieren gedurende 48 uur worden gestald (dan wel worden geslacht) in het verzamelcentrum.

12 — Zie artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 91/628, dat „vervoer” omschreef als „elke verplaatsing van dieren met behulp van een vervoermiddel, het in- en uitladen van de dieren inbegrepen”.

13 — artikel 2, lid 2, onder h), van richtlijn 91/628.

namelijk een „ononderbroken periode tijdens de reis waarin de dieren niet worden verplaatst met behulp van een vervoermiddel”. Uit die definitie blijkt evenwel niet of de rusttijd aan boord van het voertuig mag worden doorgebracht en evenmin wat het (eventuele) doel van de rusttijd moet zijn. Ook die definitie lost het aan de orde zijnde geschil dus niet op.

40. Vervolgens vestig ik de aandacht op een bepaling die centraal staat in verordening nr. 1/2005 en wordt aangehaald door een groot aantal partijen die opmerkingen hebben ingediend, namelijk artikel 3. De *eerste zin* ervan bevat wat ik hierna het „algemene voorschrift” inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer zal noemen. Het algemene voorschrift is geformuleerd in dwingende bewoordingen en vindt steeds toepassing wanneer de verordening van toepassing is. Het algemene voorschrift is bovendien negatief, en niet positief, geformuleerd. Buiten het vereiste dat het verboden handelen de dieren waarschijnlijk letsel of onnodig lijden berokkent, is de verplichting om zich van dergelijk handelen te onthouden niet afhankelijk van andere factoren, zoals het verstrijken van een bepaalde tijdsduur of een minimum geografische afstand.

41. In de *tweede zin van artikel 3* van verordening nr. 1/2005 worden een aantal basisvoorwaarden gegeven waaraan eenieder die dieren wil vervoeren moet voldoen. Die voorwaarden zijn positief geformuleerd en moeten gedurende het gehele „vervoer” (zoals gedefinieerd in artikel 2) worden nageleefd. Hoewel de gekozen bewoordingen („bovendien”) aangeven dat die voorwaarden van toepassing zijn onafhankelijk van en bovenop het algemene voorschrift, blijkt niettemin uit het kopje van artikel 3 dat de algemene voorwaarden voor het vervoer van dieren cumulatief zijn.

42. Hieraan voeg ik alleen nog toe dat de vaststelling of artikel 3 is geschonden – welke schending in beginsel kan resulteren in de oplegging van een sanctie op grond van artikel 25 van verordening nr. 1/2005 – mijns inziens een omvattende beoordeling vereist waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante omstandigheden.

43. Als laatste – maar daarom is dit nog niet minder belangrijk – zal ik hieronder in de punten 51 en 52 terugkomen op de wetgevingscontext die heeft geleid tot de vaststelling van verordening nr. 1/2005.

d) Mijn standpunt

44. Op basis van de bovenstaande opmerkingen kom ik tot het volgende standpunt:

45. Ten eerste wens ik vooraf op te merken dat ik het met de verwijzende rechter eens ben dat de 14+1+14 regel het mogelijk maakt meerdere, en niet slechts één, rusttijden te nemen, mits minstens één uur rust wordt genomen na ten hoogste 14 uur fysieke verplaatsing (bijvoorbeeld 7+1+7+1½+12½ uur). In het tegenovergesteld geval zou de regel helemaal niet te hanteren vallen: bestuurders zouden worden aangemoedigd om 14 uur te wachten vooraleer halt te houden om te voldoen aan hun persoonlijke behoeften. Bovendien zou dit de vraag doen rijzen of een onvrijwillig halhouden, bijvoorbeeld wegens wegwerkzaamheden of files, of bij een spoorwegovergang valt onder het begrip „rust”.

46. Wat vervolgens de dubbelzinnige betekenis van de uitdrukking „rusttijd van ten minste 1 uur” betreft, bevat bijlage I bij verordening nr. 1/2005 geen enkele definitie. Vermoedelijk gelden bijgevolg de algemene definities van artikel 2 van de verordening.

47. Jammer genoeg zijn die definities echter eenvoudigweg niet hanteerbaar bij de uitlegging van hoofdstuk V van bijlage I bij verordening nr. 1/2005: *ten eerste* omvat de algemene definitie van een „transport” in artikel 2 van de verordening de rusttijden onderweg. Daarentegen verwijst het opschrift van dat hoofdstuk naar „transporttijden” en „rusttijden”, alsof het gaat om aan elkaar tegengestelde begrippen. *Ten tweede* lijkt het begrip „transport” in artikel 2 van de verordening, als iets wat normaal

gesproken wordt afgebakend door twee tijdvakken van 48 uur (zie punt 37 hierboven), in te druisen tegen het gebruik van het woord „transporttijd” in punt 1.5 van dat hoofdstuk, volgens hetwelk een rusttijd van 24 uur de tot dusver volbrachte transporttijden „neutraliseert”. *Ten derde* ziet, zoals gezegd in punt 38 hierboven, het begrip „vervoer” thans ook op „rust”. Dit staat haaks op de 14+1+14 regel, die een onderscheid maakt tussen „rusttijden” enerzijds en „transport(tijden)” anderzijds.¹⁴

48. Dit evidente gebrek aan coherentie maakt het noodzakelijk de 14+1+14 regel uit te leggen op basis van de eigen bewoordingen ervan, in het licht van het in punt 29 hierboven vermelde hoofddoel van verordening nr. 1/2005 zelf.

49. Buiten kijf staat dat transporten (in de zin van artikel 2 van verordening nr. 1/2005), in het bijzonder lange transporten, voor de vervoerde dieren ongemak kunnen meebrengen. Het is zeker zo dat de verordening lijkt te zijn gebaseerd op de premisse dat elk transport dat gepaard gaat met de opsluiting en het laden en lossen van dieren, en met de mogelijkheid dat zij eventueel geen toegang hebben tot voedsel en water, hun in zekere mate lijden berokkent. In dat opzicht heeft de verordening eenvoudig tot doel te vermijden dat dieren op zodanige wijze worden vervoerd dat hun waarschijnlijk *letsel of onnodig lijden* wordt berokkend. De verordening aanvaardt dus een zekere mate van ongemak voor dieren tijdens het vervoer als een noodzakelijk kwaad, maar probeert dit tot een minimum te beperken. Dat ongemak kan evenwel een niveau bereiken dat niet langer gerechtvaardigd is, en dus onnodig lijden oplevert. Maar wanneer is dat het geval?

50. Op dit punt ben ik het eens met de Commissie, dat indien de som van alle „transport- en rusttijden”, als bedoeld in punt 1.4, onder d), van hoofdstuk V van bijlage I bij verordening nr. 1/2005, *29 uur overschrijdt* – met andere woorden door het optellen van de drie bestanddelen van de 14+1+14 regel – dit *als zodanig en op zichzelf* zou indruisen tegen verordening nr. 1/2005, aangezien dit de dieren waarschijnlijk onnodig lijden berokkent. Dit laat uiteraard de toepassing van de +2 regel onverlet.

51. Ter ondersteuning van mijn zienswijze, wijs ik erop, *ten eerste*, dat het doel van verordening nr. 1/2005 duidelijk bestaat in het zoveel mogelijk beperken van lange transporten (in de zin van artikel 2 van de verordening) van dieren.¹⁵ Toestaan dat onbeperkte rusttijden worden doorgebracht in het voertuig, welke rusttijden conform punt 1.5 van hoofdstuk V van bijlage I bij verordening nr. 1/2005, de tot dusver volbrachte transporttijd niet „neutraliseren”, zou indruisen tegen die doelstelling. Het feit dat noch het advies van deskundigen om de transporttijd voor runderen te beperken tot 24 uur¹⁶, noch het voorstel van de Commissie dat bestond in een reistijd van maximum 9 uur gevolgd door een rusttijd van ten minste 12 uur (die herhaald kon worden)¹⁷, werd gevolgd door de Raad toen hij de verordening vaststelde, doet mij niet twifelen aan mijn opvatting. Hoewel de Raad in wezen ervoor heeft gekozen om de reis- en rusttijden van hoofdstuk VII van de bijlage bij

14 — Er zij opgemerkt dat de verschillende taalversies van punt 1.4, onder d), van hoofdstuk V van bijlage I bij verordening nr. 1/2005 ook inconsistent zijn, en dit zowel intern als onderling. Ten eerste gebruiken niet alle taalversies uitsluitend het woord „vervoer” en gebruiken sommige taalversies een begrip dat niet gedefinieerd is (Duitse taalversie: „Beförderung”, Engelse taalversie: „travel”). Ten tweede gebruiken sommige taalversies het woord „transport” in plaats van „vervoer” (Italiaanse taalversie: „viaggio”, Portugese taalversie: „viagem”; Roemeense taalversie: „călătorie”).

15 — Volgens *overweging 5* van verordening nr. 1/2005, „moet het langdurig vervoeren van dieren, met inbegrip van slachtdieren, [met het oog op het dierenwelzijn] zoveel mogelijk beperkt worden”, aangezien langdurige transporten volgens *overweging 18*, „waarschijnlijk schadelijker [zijn] voor het welzijn van de dieren dan korte transporten”. Bovendien valt in de *tweede zin van artikel 3* te lezen dat „het transport [...] zonder oponthoud tot de plaats van bestemming [wordt] uitgevoerd, en [dat] de omstandigheden voor het welzijn van de dieren [...] regelmatig [worden] gecontroleerd en naar behoren in stand gehouden”. Ten slotte verplicht *lid 3, onder a), van artikel 5* („Verplichtingen inzake de planning van het vervoer van dieren”) de organisatoren er voor elk transport voor te zorgen dat „het welzijn van de dieren niet in het gedrang komt door onvoldoende coördinatie van de verschillende onderdelen van het transport [en] dat rekening wordt gehouden met de weersomstandigheden”.

16 — *The welfare of animals during transport (details for horses, pigs, sheep and cattle)*, op. cit., blz. 80.

17 — Voorstel van 16 juli 2003 voor een verordening van de Raad inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de richtlijnen 64/432 en 93/119 [COM(2003) 425 definitief/3], Bijlage I, hoofdstuk V, punt 1.1, onder d) (blz. 49).

richtlijn 91/628 ongewijzigd te laten, kan ik mij immers niet inbeelden dat de Raad, wanneer hij ingevolge het Protocol inzake dierenwelzijn tijdens het wetgevingsproces „ten volle rekening [hield] met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren”, onbeperkte rusttijden in een voertuig in gedachten had.

52. Het is juist dat het Hof in het door de partijen in de onderhavige zaak aangehaalde arrest *Interboves* (C-277/06, EU:C:2008:548), overwoog dat de „transporttijden” in de zin van hoofdstuk V van bijlage I bij verordening nr. 1/2005 28 uur zouden kunnen overschrijven. Dat brengt mij evenwel niet tot een ander standpunt. In dat arrest legde het Hof immers de regels inzake reis- en rusttijden van richtlijn 91/628 uit. Die regels waren in eerste instantie vastgesteld om de technische belemmeringen voor het handelsverkeer in levende dieren weg te werken en een goede werking van de betrokken marktordeningen mogelijk te maken, met behoud van voldoende bescherming voor de betrokken dieren als een ondergeschikt doel.¹⁸ In het kader van verordening nr. 1/2005 lijkt deze rangorde van doelstellingen te zijn omgekeerd: het hoofddoel is nu de bescherming van dieren, en de harmonisatie van wetgeving is daaraan ondergeschikt.¹⁹ Hoe dan ook dient het arrest *Interboves* zeer behoedzaam te worden gelezen, aangezien vervoerders zonder scrupules anders zouden profiteren van de inherente verschillen tussen de voorschriften voor het vervoer aan land en over zee.²⁰

53. Om de in het vorige punt uiteengezette reden, is het feit dat advocaat-generaal Mengozzi heeft verklaard dat „de duur van een reis bijvoorbeeld 50 uur mag bedragen, namelijk twee (maximale) vervoersperiodes van elk 14 uur, onderbroken door een rusttijd van 22 uur”²¹, dus niet relevant voor de aan de orde zijnde kwestie. Hoe dan ook heeft advocaat-generaal Mengozzi zich niet uitgesproken over de vraag of een rustperiode van 22 uur mag worden doorgebracht in een stilstaand voertuig.

54. *Ten tweede* bepaalt de +2 regel dat de „transporttijden” (geen „transport” in de zin van artikel 2 van verordening nr. 1/2005) – dat wil zeggen de gecombineerde duur van de fysieke verplaatsingen tussen elke „neutraliserende” rusttijd van 24 uur, en niet de afzonderlijke stadia daarvan – in het belang van de dieren met twee uur kunnen worden verlengd, met name gelet op de nabijheid van de plaats van bestemming. De +2 regel lijkt dus aan te geven dat in de standardsituatie, „transporttijden” (opnieuw: geen „transport” in de zin van artikel 2 van verordening nr. 1/2005) een vaste bovengrens hebben die ik – terecht of onterecht – opvat als 28 uur in het geval van de 14+1+14 regel.

55. Bijgevolg mag een „rusttijd van ten minste 1 uur” mijns inziens nooit tot gevolg hebben dat de „transport- en rusttijden” onder de 14+1+14 regel meer dan 29 uur (of, in voorkomend geval, 31 uur, als gevolg van de +2 regel) bedragen. Anderzijds mag een „transport” in de zin van artikel 2 van verordening nr. 1/2005 bestaan uit meerdere „transport- en rusttijden” van 29 uur in de zin van hoofdstuk V van bijlage I bij verordening nr. 1/2005, op voorwaarde dat tussen elke periode van 29 uur en de volgende een periode van 24 uur ligt waarin de dieren worden gelost, gevoederd en gedrenkt, en rust krijgen.

18 — Zie de derde en de vierde overweging van richtlijn 95/29/EG van de Raad van 29 juni 1995 tot wijziging van richtlijn 91/628 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer (PB L 148, blz. 52).

19 — Zie dienaangaande het arrest *Pfotenhilfe-Ungarn*, C-301/14, EU:C:2015:793, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Het arrest *Zuchtviëh-Export*, C-424/13, EU:C:2015:259, volgens hetwelk organisatoren van een vervoer voorafgaand aan het verkrijgen van toestemming voor een internationaal vervoer van goederen dat aanvangt in de Europese Unie, dienen aan te tonen dat de vereisten van verordening nr. 1/2005, met inbegrip van transport- en rusttijden, zullen worden nageleefd, en dit ook voor het gedeelte van het transport dat plaatsvindt op het grondgebied van een derde land, getuigt van deze omkering in de hiërarchie van de beleidsdoelstellingen.

20 — Voorbeeld: de maximum toegestane transporttijd over de weg onder de 14+1+14 regel zonder een „neutraliserende” periode van 24 uur rust is bijna bereikt (27 uur en 30 minuten) net voor het aan boord gaan van een intra-EU roro-veerboot. De zeereis zelf duurt meer dan 28 uur (voor zover dergelijke reizen per veerboot bestaan). Het arrest *Interboves* (C-277/06, EU:C:2008:548, punten 33 en 38) lijkt op dit punt te suggereren dat een periode van 12 uur rust volstaat om de onmiddellijk aan die rust voorafgaande reis van minimum 55 uur en 30 minuten over de weg en per veerboot te „neutraliseren”, tijdens welke reis de dieren niet werden gelost. In dat voorbeeld is voorts onduidelijk of de dieren na een „neutraliserende” rust van 12 uur opnieuw 28 uur over de weg mogen worden vervoerd (mits hun minimum één uur rust worden gegund). In het geval van vervoer per roro-veerboot naar een plaats buiten de EU is geen „neutraliserende” periode voorgeschreven; zie het arrest *Schwaninger Martin*, C-207/06, EU:C:2008:414, punten 30-35.

21 — Conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak *Interboves*, C-277/06, EU:C:2008:162, punt 18.

56. Afgezien daarvan rijst evenwel ook de vraag, of ook als voorwaarde geldt dat de rusttijden een bepaald doel hebben?

57. In dat verband stelt de Commissie dat de rusttijd van ten minste één uur *uitsluitend* mag worden verlengd om redenen die verband houden met het welzijn van de dieren. Het standpunt van de Franse regering is minder streng: rusttijden mogen niet langer zijn dan een redelijke duur waarboven het grondbeginsel van voorkoming van letsel of onnodig lijden van de dieren niet meer zou worden geëerbiedigd.

58. Mijns inziens is duidelijk dat de volledige vervoersoperatie, of zo men wil het „transport”, met inbegrip van de rusttijd, moet voldoen aan alle eisen van verordening nr. 1/2005. Zoals het Hof heeft geoordeeld, blijkt immers dat de Uniewetgever op basis van wetenschappelijke en diergeneeskundige studies en evaluaties inzake de toepassing van de Uniewetgeving op het gebied van dierenbescherming, zich op het standpunt heeft gesteld dat het welzijn van dieren in gevaar kan worden gebracht en niet meer kan worden gewaarborgd zodra de bepalingen van die verordening inzake de gezondheid van dieren niet meer worden nageleefd.²² Dat betekent ten minste twee dingen:

59. Om te beginnen moeten rusttijden voldoen aan het algemene voorschrift. Dat brengt een plicht mee om zich te onthouden van het (potentieel) toebrengen van letsel of onnodig lijden aan dieren, en niet zozeer een verplichting om uitsluitend in hun belang te handelen. Uiteraard zal een tijdvak waarin het voertuig stilstaat normaal gesproken de dieren minder lijden berokkenen dan een tijdvak waarin het in beweging is: de vervoerde dieren lopen bijvoorbeeld minder risico om het evenwicht te verliezen of wagenziek te worden.²³ Ik kan evenwel niet de mogelijkheid uitsluiten dat een rusttijd die niet tot gevolg heeft dat de totale „transport- en rusttijden” in het kader van de 14+1+14 regel meer dan 29 uur bedragen, toch waarschijnlijk letsel of onnodig lijden zouden kunnen berokkenen aan de dieren. Ik denk bijvoorbeeld niet dat het algemene voorschrift toelaat dat dieren fysiek worden verplaatst gedurende één uur, waarna een rusttijd van 27 uur in het voertuig wordt doorgebracht, alvorens de dieren nog een uur te verplaatsen.

60. Vervolgens moet tijdens de rusttijden steeds worden voldaan aan een aantal positieve verplichtingen van verordening nr. 1/2005. Ik denk daarbij eerst en vooral aan de verplichtingen die voortvloeien uit de tweede zin van artikel 3 van verordening nr. 1/2005, en aan de vereisten die zijn vermeld in bijlage I bij deze verordening, en in het bijzonder in hoofdstuk VI, dat van toepassing is op „lange transporten” in de zin van artikel 2 van de verordening.

61. Ik kan geen al te groot belang hechten aan het feit dat de 14+1+14 regel stelt dat de dieren „een voldoende rusttijd [...] krijgen, waarin zij worden gedrenkt en zo nodig gevoederd”. Hoewel dergelijke handelingen duidelijk in het belang van de dieren zijn, lijkt die wending niets toe te voegen aan de positieve vereisten die reeds voortvloeien uit verordening nr. 1/2005.²⁴ Bovendien ligt het tegenargument voor de hand: de woorden „met name” (in o.a. de Engelse taalversie) sluiten niet uitdrukkelijk de mogelijkheid uit van een rusttijd die niet uitsluitend in het belang van de dieren is. Aangezien de 14+1+14 regel het resultaat is van een politiek compromis, moet zij pragmatisch worden benaderd, zoals ik in punt 45 hierboven aanschouwelijk heb gemaakt.

22 — Zie in dat verband arrest Viamex Agrar Handel, C-96/06, EU:C:2008:158, punt 48.

23 — Zie betreffende het verlies van het evenwicht door runderen tijdens het vervoer over lange afstanden, *The welfare of animals during transport (details for horses, pigs, sheep and cattle)*, op. cit., blz. 81.

24 — Zie artikel 3, onder h), van verordening nr. 1/2005, en de punten 1.3 tot en met 1.5 en de punten 2.1 tot en met 2.3 van hoofdstuk VI van bijlage I bij die verordening.

62. De vaststelling of een rusttijd niet voldoet aan de vereisten van verordening nr. 1/2005 is een feitelijke beoordeling die aan de nationale autoriteiten en uiteindelijk de nationale rechter toekomt. Ik breng evenwel in herinnering dat het in de context van uitvoerrestituties aan de exporteur staat om aan te tonen dat is voldaan aan de voorwaarden voor toekenning van de uitvoerrestitutie.²⁵ Bij een voor het overige gelijke situatie komt het mij voor dat hoe langer de rusttijd duurt, des te moeilijker het wordt voor de exporteur om dat te doen.

63. Daarenboven vereist artikel 22 („Oponthoud tijdens het vervoer”) van verordening nr. 1/2005 in lid 2 dat de bevoegde autoriteit „indien een partij dieren tijdens het vervoer langer dan twee uur moet worden vastgehouden, [ervoor] zorgt [...] dat er adequate voorzieningen worden getroffen voor de verzorging van de dieren en, zo nodig, voor het voederen, drenken, uitladen en onderbrengen van de dieren”. Ik zie geen geldige reden waarom deze regel van twee uur niet mutatis mutandis zou kunnen dienen als een maatstaf voor vervoerders wanneer het halthouden hun kan worden toegerekend. Dit ondersteunt bovendien het standpunt dat de door de verwijzende rechter gesuggereerde onderstelling dat runderen gedurende 14 uur aan boord van een stilstaand voertuig zouden kunnen worden gehouden zonder te worden uitgeladen, eenvoudigweg niet doenbaar is.

64. Wat nu het hoofdgeding betreft, heb ik akte genomen van het feit dat de duur van het litigieuze vervoer 29 uur overschrijdt en dat Masterrind volgens de informatie waarover het Hof beschikt, geen beroep heeft gedaan op de +2 regel. Aangezien de plaats van bestemming van het litigieuze vervoer Marokko was, heb ik evenwel ook sterke twijfels dat Masterrind een beroep zou kunnen doen op de +2 regel. Bijgevolg ben ik geneigd te denken dat het litigieuze vervoer in strijd is met de 14+1+14 regel, en dat de vordering ongegrond moet worden verklaard.

65. In elk geval ben ik van mening dat behoudens in uitzonderlijke omstandigheden, een „rusttijd” van 10 uur die wordt doorgebracht in een stilstaand voertuig niet gerechtvaardigd kan zijn en de dieren dus waarschijnlijk onnodig lijden berokkent. Het staat aan de verwijzende rechter om vast te stellen onder welke voorwaarden deze rusttijd van 10 uur plaatsvond.

66. Op basis van bovenstaande overwegingen geef ik het Hof in overweging de eerste prejudiciële vraag in die zin te beantwoorden dat de regel vervat in punt 1.4 van hoofdstuk V van bijlage I bij verordening nr. 1/2005 aldus moet worden uitgelegd dat de in dat punt bedoelde „transport- en rusttijden” een rusttijd van langer dan één uur of meerdere rusttijden mogen omvatten, mits elke gecombineerde periode van fysieke verplaatsing van ten hoogste veertien uur van de volgende wordt gescheiden door een rusttijd van minstens één uur en dit voorts geen inbreuk maakt op de andere vereisten van die verordening. Het is aan de nationale rechter om dit na te gaan. Totdat zij de plaats van bestemming in de zin van artikel 2 van die verordening bereiken, vereist punt 1.5 van hoofdstuk V van bijlage I bij die verordening evenwel dat de dieren, elke 29 uur nadat zij voor het eerst zijn ingeladen op de plaats van vertrek in de zin van eerstgenoemde bepaling, worden uitgeladen, gevoederd en gedrenkt, en een rusttijd van minstens 24 uur krijgen. Dit laat de mogelijkheid onverlet om ingevolge punt 1.8 van dat hoofdstuk de transporttijd te verlengen met twee uur in het belang van de dieren, met name gelet op de nabijheid van de plaats van bestemming.

B – Tweede prejudiciële vraag

67. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een bestuursrechtelijke instantie van een lidstaat die verantwoordelijk is voor de betaling van de uitvoerrestituties gebonden is aan een verklaring van de officiële dierenarts van een andere lidstaat dat het transport (in de zin van artikel 2 van verordening nr. 1/2005) waarvoor uitvoerrestituties zijn aangevraagd, niet voldeed aan de voorschriften inzake dierenwelzijn.

²⁵ — Arrest Heemskerk en Schaap, C-455/06, EU:C:2008:650, punt 24.

68. Zoals opgemerkt door de partijen in de procedure, wordt die vraag grotendeels door de rechtspraak van het Hof beantwoord.

69. In de zaak *Viamex Agrar Handel* diende het Hof zich uit te spreken over een voorganger van verordening nr. 817/2010.²⁶ Het Hof heeft een andere benadering gevolgd dan de advocaat-generaal²⁷ en geoordeeld dat de overlegging van de in verordening nr. 615/98 – thans verordening nr. 817/2010 – bedoelde documenten door de exporteur niet een onweerlegbaar bewijs vormt dat de toepasselijke voorschriften inzake uitvoerrestituties of de voorschriften inzake het welzijn van dieren tijdens het vervoer, zijn nageleefd. Het met die documenten geleverde bewijs is immers slechts afdoend voor zover het bevoegde betaalorgaan niet beschikt over gegevens op grond waarvan het kan menen dat de voorschriften inzake het welzijn van dieren tijdens het vervoer niet zijn nageleefd. Het bevoegde betaalorgaan is verplicht om deze bewijsstukken en welke andere gegevens ook waarover zij beschikt, te analyseren teneinde te concluderen of die voorschriften al dan niet zijn nageleefd, en te beslissen of de uitvoerrestitutie al dan niet moet worden toegekend.²⁸

70. Het Hof heeft evenwel ook geoordeeld dat dit het bevoegde betaalorgaan niet in staat stelt op willekeurige wijze het bewijs in twijfel te trekken dat de exporteur bij zijn aanvraag voor uitvoerrestituties voegt. Het bevoegde betaalorgaan mag slechts op grond van de in verordening nr. 615/98 – thans verordening nr. 817/2010 – vermelde documenten en/of om het even welke andere met het dierenwelzijn verband houdende objectieve gegevens, besluiten dat de voorschriften niet zijn nageleefd. Het kan niet kan volstaan met een beroep op loutere veronderstellingen of twijfels over de naleving, maar moet zijn vaststellingen baseren op objectieve en concrete gegevens over het welzijn van de dieren, en moet in elk geval zijn beslissing motiveren door de redenen aan te geven waarom het van mening is dat op basis van de door de exporteur overgelegde bewijsstukken niet kan worden geconcludeerd dat de voorschriften inzake dierenwelzijn zijn nageleefd.²⁹

71. Die uitspraak is vervolgens door het Hof in grote kamer bevestigd in de zaak *Heemskerk en Schaap*.³⁰

72. In beide voormelde zaken was de exporteur in het bezit van een verklaring van de officiële dierenarts dat het betrokken vaartuig, en dus het vervoer als zodanig, in overeenstemming was met de voorschriften inzake dierenwelzijn. In het hoofdgeding is de omgekeerde situatie aan de orde: de officiële dierenarts heeft verklaard dat bij het transport de voorschriften inzake het welzijn van dieren tijdens het vervoer niet zijn nageleefd. De exporteur betwist die zienswijze.

73. Anders dan het Hauptzollamt betoogt, volgt uit het feit dat artikel 5, lid 1, onder c), van verordening nr. 817/2010 alleen verwijst naar gevallen waarin de vereisten inzake dierenwelzijn niet zijn nageleefd, en niet naar situaties waarin deze wel zijn nageleefd, niet logisch dat het bevoegde betaalorgaan de betaling mag weigeren voor een vervoer dat wel degelijk voldoet aan die vereisten. Artikel 1 van verordening nr. 817/2010 stelt de betaling van uitvoerrestituties voor levende runderen immers afhankelijk van de naleving, tijdens het vervoer van de dieren tot de eerste lossingsplaats in het derde land van de eindbestemming, van de artikelen 3 tot en met 9 van verordening nr. 1/2005, alsmede van de daarin genoemde bijlagen, en van verordening nr. 817/2010 zelf. Niets meer, niets

26 — Verordening (EG) nr. 615/98 van de Commissie van 18 maart 1998 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen voor het stelsel van uitvoerrestituties met betrekking tot het welzijn van levende runderen tijdens het vervoer ervan (PB L 82, blz. 19).

27 — Conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak *Viamex Agrar Handel*, C-96/06, EU:C:2007:680, punten 29 en 30 en conclusie.

28 — Arrest *Viamex Agrar Handel*, C-96/06, EU:C:2008:158, punten 34 en 37 en punt 1 van het dictum.

29 — *Ibid.*, punten 39-41 en punt 1 van het dictum.

30 — Arrest *Heemskerk en Schaap*, C-455/06, EU:C:2008:650, punten 24-32.

minder. Het doel van de procedure die de uitvoerrestituties regelt – een procedure die toepassing vindt op uitvoerrestituties die worden aangevraagd voor de uitvoer van levende runderen – is immers louter te verzekeren dat het betrokken product voldoet aan alle voorwaarden die noodzakelijk zijn voor de restituties.³¹

74. Bijgevolg is het feit dat het aan de exporteur staat om te bewijzen dat is voldaan aan alle voorwaarden voor de goedkeuring van een aanvraag voor uitvoerrestituties, niet relevant, aangezien het daarbij slechts gaat om de toewijzing van de bewijslast. Dat doet niets af aan het feit dat de regeling inzake uitvoerrestituties erop is gericht te komen tot beslissingen die inhoudelijk correct zijn, ongeacht of de aanvragen daarbij worden goedgekeurd of afgewezen, in overeenstemming met het algemene beginsel dat bestuursinstanties bij hun handelen de wet moeten eerbiedigen.

75. Bovendien moet ik toegeven dat ik moeite heb met het standpunt dat de geldigheid en juridische gevolgen van een verklaring die een officiële dierenarts heeft opgesteld met het oog op de toepassing van het rechtssysteem waarvan verordening nr. 817/2010 deel uitmaakt, louter een zaak zijn van het recht van de lidstaat van de plaats van uitgang, en niet van het Unierecht als zodanig.³²

76. Bijgevolg is de in de punten 69 tot en met 71 hierboven vermelde rechtspraak omgekeerd van toepassing op de in geding zijnde situatie. Hieruit volgt dat een verklaring van de officiële dierenarts dat de voorschriften inzake dierenwelzijn niet zijn nageleefd bij het transport waarvoor om uitvoerrestituties wordt verzocht, geen onweerlegbaar bewijs daarvan oplevert.

77. De argumenten die ter ondersteuning van het tegengestelde standpunt zijn aangevoerd, overtuigen mij niet.

78. Ten eerste moet het argument van het Hauptzollamt, volgens hetwelk het document als bedoeld in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 817/2010 „naar behoren [is] ingevuld” en dus enkel ingevolge artikel 4, lid 2, onder a), van die verordening kan worden gecontroleerd indien de officiële dierenarts van de plaats van uitgang certificeert dat de resultaten van de controles bedoeld in artikel 2 van die verordening bevredigend zijn, moet worden afgewezen. Om te beginnen kan de wending „naar behoren ingevuld” niet aldus worden uitgelegd dat een bepaald resultaat van de controles wordt voorgeschreven. Vervolgens staat in artikel 2, lid 4, van de verordening dat op het in artikel 2, lid 3, bedoelde document melding moet worden gemaakt van het totale aantal dieren waarvoor de uitvoeraangifte aanvaard is, onder aftrek van het aantal dieren dat onderweg gekalfd heeft (ook ontijdig), gestorven is, of waarvoor de voorschriften van verordening nr. 1/2005 niet in acht zijn genomen.

79. Ten tweede ben ik het niet eens met het argument dat het met het oog op het belang van de dieren, niet mogelijk zou mogen zijn om verklaringen te controleren waarin wordt vastgesteld dat de voorschriften inzake het welzijn van dieren tijdens het vervoer niet zijn nageleefd. Het doel van bescherming van het welzijn van dieren, hoe lovenswaardig ook, kan geen grond opleveren om de betaling te weigeren van uitvoerrestituties wanneer er, anders dan aangegeven in een non-conformiteitsverklaring van de officiële dierenarts van een andere lidstaat, in feite *geen* sprake was van schending van die voorschriften.

31 — Zie dienaangaande arrest Viamex Agrar Handel, C-96/06, EU:C:2008:158, punten 31 en 32.

32 — Dienaangaande ben ik het weliswaar ermee eens dat het rechtssysteem van de verordeningen inzake uitvoerrestituties heeft „geleid tot een gemeenschapsnetwerk” dat „noodzakelijkerwijs [...] samenwerking tussen de lidstaten impliceert” (zie de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Viamex Agrar Handel, C-96/06, EU:C:2007:680, punten 27 en 28), maar daaruit leid ik integendeel af dat er een noodzaak bestaat om verklaringen zoals in casu in geding te kunnen controleren.

80. Ten slotte lijkt een door het Hauptzollamt aangevoerd argument dat is ontleend aan de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie, mij kennelijk ongegrond. Er is geen reële bedreiging voor die belangen indien de voorschriften inzake dierenwelzijn in werkelijkheid zijn nageleefd. Overigens zij, om dat argument in zijn context te plaatsen, opgemerkt dat het Hof, in het hypothetische geval van een schending van het legaliteitsbeginsel door de Commissie, ook niet, uit angst voor een financieel verlies voor de EU, het bedrag bevestigt van een wegens schending van het mededingingsrecht opgelegde geldboete.³³

81. Dit gezegd zijnde vereist de beoordeling van de fysieke conditie en de gezondheidstoestand van dieren, zoals het Hauptzollamt, de Franse regering en de verwijzende rechter hebben betoogd, een specifieke deskundigheid en ervaring, en daarom moeten controles worden uitgevoerd door een dierenarts.³⁴ De resultaten van dergelijke controles vormen feitelijke ad-hocanalyses die ingewikkelde en technische beoordelingen van de gezondheid en het welzijn van de dieren inhouden. Daaruit volgt dat de beoordelingsmarge waarover het bevoegde betaalorgaan beschikt bij de controle van een dergelijke verklaring van non-conformiteit met de voorschriften inzake het welzijn van dieren tijdens het vervoer, niet onbeperkt is³⁵ – die marge is integendeel, mutatis mutandis, op dezelfde wijze beperkt als hierboven in punt 70 aangegeven.

82. De exporteur die een non-conformiteitsverklaring betwist, dient met objectieve bewijzen afdoende aan te tonen dat de beoordeling van de officiële dierenarts onbetrouwbaar is. Het loutere feit dat de exporteur de staat van de dieren waarvoor om uitvoerrestituties wordt verzocht, anders beoordeelt dan de officiële dierenarts, betekent evenwel niet dat de beoordeling van de dierenarts kennelijk onjuist is of op onjuiste feiten is gebaseerd.

83. Wat de juridische gevolgen van de vaststellingen van de officiële dierenarts betreft, zij opgemerkt dat, zoals de verwijzende rechter overweegt, de deskundigheid waarover dierenartsen beschikken geen grond oplevert voor eenzelfde behoedzaamheid van de kant van het bevoegde betaalorgaan. Alle juridische gevolgen die worden getrokken kunnen dus volledig worden gecontroleerd.

84. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging de tweede prejudiciële vraag aldus te beantwoorden dat bij de beoordeling van een aanvraag om betaling van uitvoerrestituties ingevolge artikel 4, lid 2, van verordening nr. 817/2010, een instantie die verantwoordelijk is voor de betaling van uitvoerrestituties niet gebonden is aan de vermelding die overeenkomstig artikel 2, lid 3, van die verordening door de officiële dierenarts is aangebracht. Wanneer die instantie beslist om af te wijken van de feitelijke beoordeling van de gezondheid en het welzijn van de dieren die de dierenarts heeft gegeven en op grond waarvan de vermelding is aangebracht, moet zij zich baseren op objectieve en specifieke bewijzen betreffende de gezondheid en het welzijn van de dieren. Indien de aanvraag geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen, moet die instantie in elk geval haar beslissing met redenen omkleden, en is het aan de exporteur om in dat geval aan te tonen dat het bewijs waarop die instantie zich baseert, niet ter zake doet.

33 — Zie artikel 83 van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298, blz. 1).

34 — Zie overweging 5 van verordening nr. 817/2010.

35 — Zie dienaangaande het arrest Heemskerk en Schaap, C-455/06, EU:C:2008:650, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

IV – Conclusie

85. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de vragen van het Finanzgericht Hamburg in zaak C-469/14 te beantwoorden als volgt:

- De regel vervat in punt 1.4 van hoofdstuk V van bijlage I bij 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 moet aldus worden uitgelegd dat de in dat punt bedoelde „transport- en rusttijden” een rusttijd van langer dan één uur of meerdere rusttijden mogen omvatten, mits elke gecombineerde periode van fysieke verplaatsing van ten hoogste veertien uur van de volgende wordt gescheiden door een rusttijd van minstens één uur en dit voorts geen inbreuk maakt op de andere vereisten van die verordening. Het is aan de nationale rechter om dit na te gaan. Totdat zij de plaats van bestemming in de zin van artikel 2 van die verordening bereiken, vereist punt 1.5 van hoofdstuk V van bijlage I bij die verordening evenwel dat de dieren, elke 29 uur nadat zij voor het eerst zijn ingeladen op de plaats van vertrek in de zin van eerstgenoemde bepaling, worden uitgeladen, gevoederd en gedrenkt, en een rusttijd van minstens 24 uur krijgen. Dit laat de mogelijkheid onverlet om ingevolge punt 1.8 van dat hoofdstuk de transporttijd te verlengen met twee uur in het belang van de dieren, met name gelet op de nabijheid van de plaats van bestemming.
- Bij de beoordeling van een aanvraag om betaling van uitvoerrestituties overeenkomstig artikel 4, lid 2, van verordening (EU) nr. 817/2010 van de Commissie van 16 september 2010 tot vaststelling, op grond van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, van uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de voor de toekenning van uitvoerrestituties te vervullen voorwaarden in verband met het welzijn van levende runderen tijdens het vervoer, is een instantie die verantwoordelijk is voor de betaling van uitvoerrestituties niet gebonden aan de overeenkomstig artikel 2, lid 3, van die verordening door de officiële dierenarts aangebrachte vermelding. Wanneer die instantie beslist om af te wijken van de aan die vermelding ten grondslag liggende feitelijke beoordeling door de dierenarts ter zake van de gezondheid en het welzijn van de dieren, moet zij zich evenwel baseren op objectief en specifiek bewijs betreffende de gezondheid en het welzijn van de dieren. Indien de aanvraag geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen, moet die instantie in elk geval haar beslissing met redenen omkleden, en is het aan de exporteur om in dat geval aan te tonen dat het bewijs waarop die instantie zich baseert, niet ter zake doet.”