



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 10 septembrie 2015¹

Cauza C-301/14

**Pfotenhilfe-Ungarn e. V.
împotriva**

**Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes
Schleswig-Holstein**

[cerere de decizie preliminară formulată de Bundesverwaltungsgericht (Germania)]

„Agricultură — Regulamentul (CE) nr. 1/2005 — Protecția animalelor în timpul transportului — Transportul de animale în «legătură cu o activitate economică» — Directiva 90/425/CEE — Controale veterinare și zootehnice în comerțul intracomunitar — «Operatori[...] angrenați în schimburile intracomunitare» de animale — Asociație fără scop lucrativ care transportă câinii fără stăpân dintr-un stat membru în alt stat membru, în vederea plasării acestora unor terți în schimbul unei taxe”

1. Prezenta cerere de decizie preliminară intervine în cadrul unei proceduri pendente în fața Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania, denumită în continuare „instanța de trimitere”) între Pfotenhilfe-Ungarn, o asociație germană pentru protecția animalelor, și Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Ministerul tranziției energetice, al agriculturii, mediului și zonelor Rurale al Landului Schleswig-Holstein, denumit în continuare „ministerul”). Pfotenhilfe-Ungarn transportă câini fără stăpân din Ungaria în Germania în vederea plasării acestora unor terți în schimbul unei taxe. Ministerul consideră că transportul și plasarea acestora reprezintă o activitate economică. Prin urmare, acesta apreciază că Pfotenhilfe-Ungarn nu a respectat obligația de notificare și de înregistrare prevăzută de reglementarea germană de transpunere a Directivei privind controalele veterinare și zootehnice², pe de o parte, precum și Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului³, pe de altă parte. Pfotenhilfe-Ungarn susține că un astfel de transport nu este efectuat în scopuri lucrative și că, prin urmare, face, în schimb, obiectul unui regim mai puțin strict prevăzut în Regulamentul cu privire la circulația necomercială a animalelor de companie⁴.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Directiva 90/425/CEE a Consiliului din 26 iunie 1990 privind controalele veterinare și zootehnice aplicabile în schimburile intracomunitare cu anumite animale vii și produse în vederea realizării pieței interne (JO L 224, p. 29, Ediție specială, 03/vol. 8, p. 53), cu modificările ulterioare (denumită în continuare „Directiva privind controalele veterinare și zootehnice”).

3 — Regulamentul (CE) nr. 1/2005 al Consiliului din 22 decembrie 2004 privind protecția animalelor în timpul transportului și al operațiunilor conexe și de modificare a Directivelor 64/432/CEE și 93/119/CE și a Regulamentului (CE) nr. 1255/97 (JO L 3, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 62, p. 3) (denumit în continuare „Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului”).

4 — Regulamentul (CE) nr. 998/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 mai 2003 privind cerințele de sănătate animală aplicabile circulației necomerciale a animalelor de companie și de modificare a Directivei 92/65/CEE a Consiliului (JO L 146, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 47, p. 190) (denumit în continuare „Regulamentul privind circulația necomercială a animalelor de companie”). Acest regulament a fost abrogat de Regulamentul (UE) nr. 576/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 iunie 2013 privind circulația necomercială a animalelor de companie (JO L 178, p. 1), care nu se aplica la momentul situației de fapt (a se vedea punctul 33 de mai jos). Versiunea Regulamentului privind circulația necomercială a animalelor de companie relevantă pentru situația de fapt din acțiunea principală este cea modificată ultima dată prin Regulamentul (CE) nr. 898/2009 al Comisiei din 25 septembrie 2009 de modificare a anexei II la Regulamentul (CE) nr. 998/2003 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește lista țărilor și teritoriilor (JO L 256, p. 10).

2. Instanța de trimitere urmărește să afle, în primul rând, dacă transportul animalelor fără niciun scop lucrativ poate, cu toate acestea, să aibă loc în „legătură cu o activitate economică” și, pentru acest motiv, să fie reglementat de Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului. De asemenea, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă o asociație precum Pfothenhilfe-Ungarn, într-o situație precum cea în discuție în procedura principală, este un „operator [...] angrenat în schimburile intracomunitare” de animale în sensul Directivei privind controalele veterinare și zootehnice (dacă răspunsul este afirmativ, asociația este supusă obligației de notificare și de înregistrare în temeiul directivei respective).

3. Această trimitere preliminară oferă Curții ocazia să precizeze domeniul de aplicare și scopul diferitor sisteme ale Uniunii Europene care reglementează transportul animalelor între statele membre. În consecință, vom începe prin a expune cerințele prevăzute de aceste sisteme diferite.

Dreptul Uniunii

TFUE

4. Articolul 13 TFUE prevede:

„La elaborarea și punerea în aplicare a politicii Uniunii în domeniul agriculturii, pescuitului, transporturilor, pieței interne, cercetării și dezvoltării tehnologice și al spațiului, Uniunea și statele membre țin seama de toate cerințele bunăstării animalelor ca ființe sensibile și respectă actele cu putere de lege și normele administrative, precum și obiceiurile statelor membre în privința riturilor religioase, a tradițiilor culturale și a patrimoniilor regionale.”

Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului

5. Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului vizează, în esență, potrivit considerentului (6) al acestuia, prevenirea apariției și a răspândirii bolilor animale infectioase și adoptarea unor cerințe mai stricte pentru a evita durerea și suferința animalelor, astfel încât să se asigure bunăstarea și sănătatea animalelor în timpul transportului și după transport. Potrivit considerentului (11), dispozițiile acestui regulament ar trebui interpretate și aplicate în conformitate cu principiul conform căruia animalele nu trebuie să fie transportate în condiții care le-ar putea provoca răni sau suferințe inutile⁵.

6. Considerentul (12) prevede că transportul în scop comercial nu este limitat la transportul care implică schimbul imediat de bani, de bunuri sau de servicii, ci include, în special, transportul care implică sau vizează, direct sau indirect, un câștig financiar.

7. Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului se aplică transportului de animale vertebrate vii (deci inclusiv câini) în interiorul Uniunii Europene [articolul 1 alineatul (1)], fără a aduce atingere legislației sanitar-veterinare a Uniunii [articolul 1 alineatul (4)]. Cu toate acestea, articolul 1 alineatul (5) precizează că regulamentul nu se aplică, *inter alia*, transportului de animale care nu are legătură cu o activitate economică⁶.

5 — A se vedea de asemenea articolul 3 primul paragraf.

6 — Modul de redactare a articolului 1 alineatul (5) diferă de propunerea inițială a Comisiei de a limita domeniul de aplicare al Regulamentului privind protecția animalelor în timpul transportului la transportul „în scopuri comerciale”. A se vedea articolul 1 alineatul (1) din Propunerea de regulament al Consiliului privind protecția animalelor în timpul transportului și al operațiunilor conexe și de modificare a Directivelor 64/432/CEE și 93/119/CEE, COM(2003) 425 final.

8. Potrivit articolului 2 litera (m), „călătorie de lungă durată” înseamnă o călătorie care depășește 8 ore, începând cu momentul în care este mutat primul animal din lot. Potrivit articolului 2 litera (w), „transport” înseamnă deplasarea animalelor efectuată cu unul sau cu mai multe mijloace de transport și operațiunile conexe, inclusiv încărcarea, descărcarea, transferul și repausul, până la încheierea descărcării animalelor la locul de destinație. Potrivit articolului 2 litera (x), „transportator” înseamnă persoana fizică sau juridică ce transportă animale în nume propriu sau în numele unei terțe părți.

9. În conformitate cu articolul 3 primul paragraf, o persoană nu poate transporta animale sau încredința animale în vederea transportului în condiții care le pot provoca răni sau suferințe inutile. Al doilea paragraf stabilește o serie de condiții generale pentru transportul de animale, concepute astfel încât să reducă la minimum disconfortul transportului pentru animalele respective.

10. De asemenea, Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului prevede cerințe care se referă, *inter alia*, la: (i) documentația de transport (articolul 4), (ii) obligațiile de planificare pentru transportul de animale (articolul 5), (iii) dreptul de a acționa în calitate de transportator, inclusiv autorizarea de a efectua călătorii de lungă durată (articolele 6 și 10-12), (iv) inspecția prealabilă și autorizarea mijloacelor de transport, în special în cazul unei călătorii de lungă durată (articolul 7), (v) obligațiile deținătorilor de animale de la locul de plecare, transfer sau destinație pentru a se asigura că sunt îndeplinite anumite norme tehnice în ceea ce privește animalele transportate și obligația deținătorilor de animale într-un loc de tranzit sau de destinație de a verifica toate animalele pentru a stabili dacă animalele sunt sau au fost supuse unei călătorii de lungă durată (articolul 8), (vi) controalele care trebuie efectuate de autoritatea competentă în orice etapă a unei călătorii de lungă durată pe o bază aleatorie sau direcționată (articolul 15) și (vii) acordarea certificatelor de autorizare pentru mijloacele de transport rutier utilizate pentru călătorii de lungă durată (articolul 18).

11. În temeiul articolului 6 alineatul (3), animalele trebuie să fie transportate în conformitate cu normele tehnice prevăzute în anexa I. Aceste din urmă norme prevăd în special că animalele rănite sau care prezintă slăbiciuni fiziologice sau procese patologice nu sunt considerate apte pentru transport (anexa I capitolul I punctul 2). Mijloacele de transport, containerele și accesoriile acestora sunt proiectate, construite, întreținute și utilizate astfel încât să se evite rănirea și suferințele animalelor și să se asigure siguranța acestora, să protejeze animalele în condiții atmosferice nefavorabile, de temperaturi extreme și de modificările nefavorabile ale condițiilor meteorologice, să fie curățate și dezinfectate, să asigure menținerea unei calități și cantități de aer adecvate speciilor transportate și să aibă podele cu suprafață antiderapantă și care să minimizeze riscul de scurgere a urinei sau a fecalelor (anexa I capitolul II punctul 1.1). Se asigură un spațiu suficient în interiorul compartimentului pentru animale, precum și la fiecare dintre nivelurile acestuia, astfel încât să se asigure o ventilație adecvată deasupra animalelor atunci când acestea stau în poziție normală în picioare, fără a le împiedica în vreun fel să se miște natural (anexa I capitolul II punctul 1.2).

12. De asemenea, normele tehnice mai interzic în special lovirea animalelor cu mâna sau cu piciorul, ridicarea sau târârea animalelor de cap, urechi, coarne, picioare, coadă sau blană sau utilizând vergele sau alte instrumente ascuțite (anexa I capitolul III punctul 1.8). În plus, animalele a căror talie și vârstă diferă considerabil, masculii și femelele mature din punct de vedere sexual și animalele care manifestă ostilitate unul față de altul trebuie manipulate și transportate separat (anexa I capitolul III punctul 1.12). În cursul transportului, câinii și pisicile sunt hrănite la intervale de cel mult 24 de ore și primesc apă la intervale de cel mult 8 ore, conform unor instrucțiuni precise în scris cu privire la hrană și la apă (anexa I capitolul V punctul 2.2).

Directiva privind controalele veterinare și zootehnice

13. Directiva privind controalele veterinare și zootehnice are ca scop realizarea pieței interne. Aceasta înlocuiește obstacolele la libera circulație a animalelor și produselor agricole rezultate din controalele zootehnice și sanitar-veterinare pe care autoritățile naționale le efectuau anterior la frontierele interne ale Comunității⁷ cu un sistem armonizat de controale zootehnice și sanitar-veterinare la locul de origine (sau locul de expediere) și la locul de destinație⁸.

14. În conformitate cu articolul 1 primul paragraf, statele membre nu mai pot efectua controale sanitar-veterinare la frontiere în cazul animalelor vii și al produselor reglementate, *inter alia*, de directivele enumerate în anexa A, ci, în schimb, trebuie să efectueze astfel de controale în conformitate cu această directivă. Anexa A face trimitere în special la Directiva 91/628/CEE a Consiliului⁹, care se aplică în cazul câinilor. În prezent, trimiterea respectivă trebuie interpretată ca o trimitere la Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului, care a abrogat și a înlocuit directiva respectivă și care se aplică și pentru câini¹⁰. În consecință, Directiva privind controalele veterinare și zootehnice se aplică pentru câini.

15. Articolul 1 al patrulea paragraf prevede că prezenta directivă nu se aplică pentru controalele sanitar-veterinare efectuate în cazul circulației, fără caracter comercial, între state membre, a animalelor de companie însoțite de o persoană fizică ce răspunde de animale pe durata deplasării.

16. Articolul 2 alineatul (3) definește „schimburile” ca fiind „schimburi între statele membre în sensul articolului 9 alineatul (2) [CEE; în prezent articolul 28 alineatul (2) TFUE]”¹¹.

17. În temeiul articolului 3 alineatul (1), statele membre asigură faptul că animalele care intră sub incidența directivei pot face obiectul schimburilor numai dacă îndeplinesc o serie de condiții. Aceste animale trebuie în special să respecte cerințele directivelor pertinente enumerate în anexa A și să provină de la exploatații, centre sau organizații care fac obiectul controalelor sanitar-veterinare oficiale periodice. În timpul transportului, acestea trebuie să fie însoțite de certificate de sănătate și/sau de orice alte documente prevăzute de directivele pertinente menționate în anexa A, eliberate de medicul veterinar oficial responsabil cu exploatația, cu centrul sau cu organismul de origine.

18. În temeiul articolului 4 alineatul (1), statele membre de expediție trebuie să ia măsurile necesare pentru a se asigura în special că animalele care intră sub incidența directivei se verifică cel puțin la fel de atent, din punct de vedere sanitar-veterinar, ca în cazul în care ar fi destinate pieței naționale, și se transportă în mijloace de transport corespunzătoare, care îndeplinesc normele de igienă.

19. În temeiul articolului 5 alineatul (1) litera (a) al doilea paragraf, autoritatea competentă din statul membru de destinație poate, în special, să efectueze controale în timpul transportului animalelor atunci când deține informații care conduc la suspectarea existenței unei încălcări a oricăreia dintre cerințele prevăzute la articolul 3.

7 — Considerentul (2) al Directivei privind controalele veterinare și zootehnice. În esență, controalele veterinare au scopul să protejeze sănătatea publică sau animală, pe când controalele zootehnice sunt destinate, direct sau indirect, ameliorării raselor. A se vedea articolul 2 alineatele (1) și (2) din directiva respectivă.

8 — Considerentul (5).

9 — Din 19 noiembrie 1991 privind protecția animalelor în timpul transportului și de modificare a Directivelor 90/425/CEE și 91/496/CEE (JO L 340, p. 17, Ediție specială, 03/vol. 10, p. 182).

10 — Articolul 1 alineatul (1) și articolul 33 din Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului.

11 — În conformitate cu articolul 28 alineatul (2) TFUE, eliminarea taxelor vamale la import și la export și a oricăror taxe cu efect echivalent (articolul 30 TFUE), precum și articolul 33 TFUE privind cooperarea vamală se aplică „produselor originare din statele membre, precum și produselor care provin din țări terțe care se află în liberă circulație în statele membre”.

20. Articolul 12 impune statelor membre, *inter alia*, să se asigure că toți operatorii angrenați în schimburile intracomunitare cu animalele reglementate de Directiva privind controalele veterinare și zootehnice au obligația, la cererea autorității competente, să se înregistreze în prealabil într-un registru oficial și să țină un registru al livrărilor.

Directiva privind sănătatea animală în cadrul schimburilor

21. Directiva privind controalele veterinare și zootehnice a fost completată prin Directiva 92/65/CEE a Consiliului din 13 iulie 1992 de definire a cerințelor de sănătate animală care reglementează schimburile și importurile în Comunitate de animale, material seminal, ovule și embrioni care nu se supun, în ceea ce privește cerințele de sănătate animală, reglementărilor comunitare speciale prevăzute în anexa A punctul (I) la Directiva 90/425/CEE¹². Această directivă are scopul de a liberaliza comerțul cu animale și produse de origine animală, fără a aduce atingere recurgerii la eventualele măsuri de salvagardare¹³.

22. În temeiul articolului 1 primul paragraf, Directiva privind sănătatea animală în cadrul schimburilor stabilește norme de sănătate animală pentru introducerea pe piață, *inter alia*, a animalelor altele decât bovinele, porcinele, ovinele și caprinele, ecvideele, păsările, peștii și moluștele bivalve¹⁴. În consecință, aceasta se aplică plasării câinilor pe piață.

23. Articolul 2 alineatul (1) litera (a) prevede că „schimburile” au același înțeles ca în articolul 2 alineatul (3) din Directiva privind controalele veterinare și zootehnice¹⁵.

24. Articolul 3 primul paragraf impune statelor membre să se asigure că schimburile comerciale menționate nu sunt interzise sau supuse unor restricții din motive de sănătate animală altele decât cele care rezultă din aplicarea prezentei directive sau a legislației Uniunii și în special a măsurilor de salvagardare eventual adoptate.

25. În temeiul articolului 4 și al articolului 10 alineatul (2), în principiu, câinii pot face obiectul schimburilor numai dacă sunt îndeplinite anumite condiții. În special, aceștia trebuie să îndeplinească cerințele prevăzute la articolul 5 din Regulamentul privind circulația necomercială a animalelor de companie¹⁶. Certificatul care însoțește câinii trebuie să confirme efectuarea, cu 24 de ore înainte de expedierea animalelor, a unui examen clinic de către un veterinar autorizat de autoritatea competentă, care să ateste că animalele sunt sănătoase și sunt apte să suporte transportul la destinația respectivă. De asemenea, câinii trebuie să provină din exploatațiile sau din magazinele care sunt înregistrate de autoritatea competentă. Aceste exploatații sau magazine se obligă în special: (i) să supună în mod regulat animalele deținute unei examinări, în conformitate cu articolul 3 alineatul (3) din Directiva privind controalele veterinare și zootehnice, (ii) să notifice autoritatea competentă cu privire la apariția anumitor boli, (iii) să introducă pe piață în scopuri comerciale doar animale care nu prezintă niciun semn de boală și care provin din exploatații sau din zone care nu fac obiectul niciunei interdicții din motive de sănătate animală și (iv) să respecte cerințele privind asigurarea bunăstării animalelor deținute.

12 — JO L 268, p. 54, Ediție specială, 03/vol. 11, p. 143, rectificare în JO 2009, L 49, p. 48 și în JO 2013, L 84, p. 29 (denumită în continuare „Directiva privind sănătatea animală în cadrul schimburilor”), astfel cum a fost modificată ultima dată, la data situației de fapt din acțiunea principală, prin Directiva 2008/73/CE a Consiliului din 15 iulie 2008 de simplificare a procedurilor de întocmire a listelor și publicare a informațiilor în domeniul veterinar și zootehnic și de modificare a Directivelor 64/432/CEE, 77/504/CEE, 88/407/CEE, 88/661/CEE, 89/361/CEE, 89/556/CEE, 90/426/CEE, 90/427/CEE, 90/428/CEE, 90/429/CEE, 90/539/CEE, 91/68/CEE, 91/496/CEE, 92/35/CEE, 92/65/CEE, 92/66/CEE, 92/119/CEE, 94/28/CE, 2000/75/CE, a Deciziei 2000/258/CE și a Directivelor 2001/89/CE, 2002/60/CE și 2005/94/CE (JO L 219, p. 40).

13 — Considerentul (9).

14 — A se vedea de asemenea considerentele (4) și (5).

15 — A se vedea punctul 16.

16 — A se vedea punctul 29.

26. Articolul 12 alineatul (3) prevede că, în ceea ce privește schimburile, articolul 12 din Directiva privind controalele veterinare și zootehnice se aplică, *inter alia*, magazinelor care dețin câini în permanență sau ocazional.

Regulamentul privind circulația necomercială a animalelor de companie

27. În temeiul articolului 1 din Regulamentul privind circulația necomercială a animalelor de companie, acest regulament stabilește cerințele de sănătate animală aplicabile circulației necomerciale a animalelor de companie și normele privind controlul unei asemenea deplasări.

28. În temeiul articolului 3 litera (a), „animale de companie” înseamnă animalele aparținând speciilor enumerate în anexa I, care își însoțesc proprietarii sau o persoană fizică răspunzătoare de aceste animale în numele proprietarului în timpul circulației și care nu sunt destinate vânzării sau transferului de proprietate”. Partea A din anexa I se referă în special la câini. În temeiul articolului 3 litera (c), „circulație” înseamnă orice circulație a unui animal de companie între statele membre sau intrarea ori reintrarea sa pe teritoriul Comunității dinspre o țară terță.

29. În temeiul articolului 5 alineatul (1), animalele de companie, atunci când sunt deplasate între statele membre, trebuie să fie identificate cu un tatuaj clar, lizibil sau un dispozitiv electronic de identificare și să fie însoțite de un pașaport emis de un veterinar autorizat de către autoritatea competentă care să certifice în special vaccinarea antirabică.

Dreptul german

30. Articolul 4 din Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung (Regulamentul privind combaterea epizootiilor pe piața internă, denumit în continuare „Verordnung”), care transpune în dreptul german articolul 12 litera (a) din Directiva privind controalele veterinare și zootehnice, prevede, în esență, că orice persoană care, în cadrul unei activități comerciale („gewerbsmäßig”), intenționează să deplaseze animale în interiorul Uniunii sau să le importe în Uniune trebuie să notifice intenția sa în acest sens autorității competente. Ulterior, autoritatea competentă înregistrează aceste persoane și le atribuie un număr de înregistrare.

Situația de fapt, procedura și întrebarea preliminară

31. Pfothenhilfe-Ungarn este o asociație de protecție a animalelor înregistrată în Germania. Aceasta este de utilitate publică în sensul legislației fiscale naționale.

32. Activitățile Pfothenhilfe-Ungarn includ plasarea câinilor fără stăpân care provin de la adăposturi din Ungaria unor noi stăpâni în Germania. Pfothenhilfe-Ungarn publică pe pagina sa de internet anunțuri privind câinii care au nevoie de plasare. Persoanele interesate să adopte un câine încheie un „angajament de protecție” cu Pfothenhilfe-Ungarn, prin care își asumă să asigure bunăstarea animalului și să plătească o taxă (de regulă în cuantum de 270 de euro) asociației respective. Taxa reprezintă o contribuție pentru cheltuielile pe care Pfothenhilfe-Ungarn le efectuează pentru îngrijirea unor astfel de câini și pentru a-i transporta la noul lor domiciliu. Membrii Pfothenhilfe-Ungarn transportă câini pentru a-i plasa în Germania și pentru a-i preda noilor lor stăpâni. Nu are loc niciun transfer de proprietate. Pfothenhilfe-Ungarn are dreptul să ceară înapoi animalul dacă noul stăpân încalcă angajamentul de protecție. În ședință, Pfothenhilfe-Ungarn a explicat că noul stăpân se angajează în special să castreze câinele care îi este plasat și să nu îl ofere mai departe unui terț. În cazul în care un câine bolnav sau bătrân trebuie eutanasiat, noul stăpân trebuie să contacteze mai întâi Pfothenhilfe-Ungarn pentru a obține aprobarea acesteia din urmă.

33. La 29 decembrie 2009, Pfothenhilfe-Ungarn a transportat un grup de 39 de câini din Ungaria în Germania. Ministerul a descoperit că lipsea dovada stării de sănătate și a vaccinării unuia dintre câini. În consecință, prin intermediul unei circulare, acesta a solicitat oficiilor veterinare competente la nivel local să verifice toate animalele care făceau obiectul acestui transport. Atunci când Pfothenhilfe-Ungarn a cerut lămuriri cu privire la circulară, ministerul a afirmat că activitatea de transport și de plasare a câinilor desfășurată de asociație este o activitate economică. În consecință, această asociație ar fi trebuit să se conformeze obligațiilor de înregistrare și notificare prevăzute la articolul 4 din Verordnung și Regulamentului privind protecția animalelor în timpul transportului.

34. Contestarea deciziei ministerului de către Pfothenhilfe-Ungarn face în prezent obiectul unui recurs întemeiat pe motive de drept în fața instanței de trimitere, care a hotărât să suspende judecarea cauzei și a solicitat pronunțarea unei decizii preliminare cu privire la următoarele întrebări:

- „1) Poate fi vorba despre un transport de animale care nu are legătură cu o activitate economică în sensul articolului 1 alineatul (5) din Regulamentul [privind protecția animalelor în timpul transportului], în cazul în care acest transport este efectuat de o asociație de protecție a animalelor recunoscută ca fiind de utilitate publică și care are ca obiectiv plasarea câinilor fără stăpân la terți în schimbul unei taxe («taxă simbolică») a cărei valoare este:
- a) mai mică decât cheltuielile efectuate de asociație pentru animal, transport și plasare sau doar acoperă aceste cheltuieli,
 - b) mai mare decât cheltuielile efectuate, însă câștigul este utilizat pentru a finanța cheltuielile rămase neacoperite, efectuate pentru plasarea altor animale fără stăpân, cheltuielile pentru animalele fără stăpân sau alte proiecte privind protecția animalelor?
- 2) O asociație de protecție a animalelor recunoscută ca fiind de utilitate publică poate fi considerată operator angrenat în schimburi intracomunitare în sensul articolului 12 din [Directiva privind controalele veterinare și zootehnice] în cazul în care transportă câini fără stăpân în Germania și îi plasează la terți în schimbul unei taxe («taxă») a cărei valoare este:
- a) mai mică decât cheltuielile efectuate de asociație pentru animal, transport și plasare sau doar acoperă aceste cheltuieli,
 - b) mai mare decât cheltuielile efectuate, însă câștigul este utilizat pentru a finanța cheltuielile rămase neacoperite, efectuate pentru plasarea altor animale fără stăpân, cheltuielile pentru animalele fără stăpân sau alte proiecte privind protecția animalelor?”

35. Pfothenhilfe-Ungarn, ministerul, guvernele italian și austriac, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Pfothenhilfe-Ungarn, ministerul, precum și Comisia au prezentat și observații orale în ședința care a avut loc la 3 iunie 2011.

Analiză

Considerații introductive

36. Instanța de trimitere urmărește să afle, în esență, dacă noțiunea „activitate economică” prevăzută la articolul 1 alineatul (5) din Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului și noțiunea „operator [...] angrenat în schimburile intracomunitare de animale” prevăzută la articolul 12 din Directiva privind controalele veterinare și zootehnice presupun, în mod necesar, un motiv de câștig.

37. Pentru a răspunde la această întrebare de principiu nu este necesar ca Curtea să stabilească ce anume acoperă efectiv taxa pe care Pfortenhilfe-Ungarn o primește pentru fiecare câine pe care îl plasează. Întrebările preliminare sugerează că taxa ar putea fi mai mică decât costurile pe care asociația le suportă pentru întreținerea unui anumit câine, îngrijindu-l și transportându-l către noul său stăpân, sau, pur și simplu, doar să acopere aceste costuri. De asemenea, taxa ar putea să fie mai mare decât costurile respective, caz în care diferența contribuie la finanțarea cheltuielilor restante pentru introducerea altor câini fără stăpân sau pentru a acoperi costurile legate de animalele fără stăpân sau alte proiecte de protecție a animalelor. Decizia cu privire la acest element de fapt este de competența instanței naționale, dacă este cazul.

38. În continuare, Pfortenhilfe-Ungarn susține că rezultatul cererii poate avea un impact asupra statutului său de organizație de utilitate publică în temeiul dreptului fiscal german. Cu toate acestea, unicul scop al prezentei cereri este acela de a furniza instanței de trimitere orientările necesare pentru soluționarea eficientă a litigiului pendinte în fața sa¹⁷. Acest lucru implică clarificarea domeniului de aplicare a Regulamentului privind protecția animalelor în timpul transportului și al Directivei privind controalele veterinare și zootehnice, iar nu analizarea consecințelor pe care le-ar putea avea o astfel de interpretare pentru Pfortenhilfe-Ungarn în afara contextului din acțiunea principală.

39. În cele din urmă, actele dreptului derivat al Uniunii pe care le-am descris mai sus¹⁸ au în vedere, în esență, două tipuri de situații, fiecare dintre acestea fiind supusă unui regim diferit. Primul tip se referă la circulația animalelor de companie care își însoțesc proprietarii sau o persoană fizică răspunzătoare de aceste animale în numele proprietarului în timpul circulației. Aceste deplasări sunt reglementate de Regulamentul privind circulația necomercială a animalelor de companie, cu excepția cazului în care animalul este transportat spre a fi vândut sau transferat către un nou proprietar¹⁹. Cel de al doilea tip se referă la circulația transfrontalieră a animalelor în cadrul tranzacțiilor comerciale. Acestea fac obiectul unor norme mult mai stricte conținute în Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului, în Directiva privind controalele veterinare și zootehnice și în Directiva privind sănătatea animală în cadrul schimburilor.

40. Rațiunea de a fi a acestei distincții este, în opinia noastră, dublă.

41. În primul rând, astfel cum a explicat Comisia în ședință, deplasările transfrontaliere a animalelor de companie de către proprietarii lor implică, de obicei, mai puțin contact cu alte animale și persoane decât transportul animalelor în cadrul tranzacțiilor comerciale. Ca urmare, riscul de răspândire a bolilor contagioase este mai mic în aceste cazuri și, prin urmare, nu este necesar să se aplice unor astfel de deplasări Directiva privind controalele veterinare și zootehnice și Directiva privind sănătatea animală în cadrul schimburilor²⁰.

42. În al doilea rând, există o prezumție că proprietarul unui animal de companie va asigura transportul animalului său de companie într-un mod care nu este susceptibil de a-i provoca răni sau suferințe inutile. Astfel, legiuitorul Uniunii a considerat că nu era necesar să aplice Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului unor astfel de deplasări²¹.

43. Este evident că legiuitorul nu a prevăzut în mod expres situația asociațiilor fără scop lucrativ care, la fel ca Pfortenhilfe-Ungarn, se implică în protecția animalelor pe care le transportă și le plasează noilor stăpâni în schimbul unei taxe.

17 — A se vedea *inter alia* Hotărârea Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, punctul 18, și Hotărârea Pohotovost, C-470/12, EU:C:2014:101, punctul 29.

18 — A se vedea punctele 5-29.

19 — Articolul 3 litera (a) din Regulamentul privind circulația necomercială a animalelor de companie.

20 — Cu toate acestea, observăm că Regulamentul nr. 576/2013 supune în prezent circulația necomercială a animalelor de companie din speciile susceptibile de rabie (inclusiv câini) unor cerințe de sănătate animală mai stricte decât Regulamentul anterior privind circulația necomercială a animalelor de companie.

21 — Cu toate acestea, reglementările naționale care sancționează maltratarea animalelor pot (și ar trebui) să se aplice în cazul în care un proprietar de animal de companie își transportă animalul de companie într-un mod care înlătură această prezumție.

44. Ni se pare evident că, oricare ar fi răspunsul la întrebările adresate, unele dintre consecințele acestui vid legislativ ar putea fi regretabile. În cazul în care cerințele detaliate din Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului și din Directiva privind controalele veterinare și zootehnice trebuie respectate, sarcina financiară și administrativă suplimentară pentru asociațiile precum Pfothenhilfe-Ungarn ar putea limita capacitatea acestora de a promova bunăstarea animalelor în modul în care o fac acum. În cazul în care aceste cerințe nu se aplică, există riscul ca animalele să fie transportate în condiții care ar putea permite răspândirea bolilor și ar putea afecta în mod negativ sănătatea și bunăstarea animală (și umană).

Prima întrebare: transportul animalelor „în legătură cu o activitate economică” în sensul articolului 1 alineatul (5) din Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului

45. Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului nu reglementează decât transportul care are loc „în legătură cu o activitate economică”²². Se poate considera că activitatea de plasare desfășurată de Pfothenhilfe-Ungarn, în ansamblu (și anume, strângerea câinilor fără stăpân, oferirea îngrijirilor necesare, publicarea pe pagina sa de internet a unor anunțuri privind câinii care trebuie plasați, încheierea de angajamente de protecție și transportarea câinilor la noii lor stăpâni în schimbul unei taxe), constituie o „activitate economică” chiar dacă nu urmărește obținerea unui câștig?

46. Chiar dacă noțiunea „activitate economică” poate să nu aibă exact același înțeles în dreptul Uniunii²³, Curtea a statuat în repetate rânduri că o activitate poate avea caracter economic, chiar dacă persoana care o desfășoară nu urmărește un scop lucrativ.

47. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, activitatea care constă în oferirea de bunuri sau de servicii pe o piață intră în domeniul de aplicare al normelor din tratat privind concurența²⁴. Împrejurarea că o persoană nu urmărește un scop lucrativ nu împiedică persoana respectivă să fie o „întreprindere” supusă, *inter alia*, interdicției acordurilor anticoncurențiale sau ajutorului de stat dacă persoana respectivă oferă bunuri sau servicii pe piață care sunt în concurență cu cele ale operatorilor cu scop lucrativ²⁵. Astfel cum a considerat avocatul general Jacobs, testul de bază în a aprecia dacă o activitate are caracter economic și, prin urmare, dacă este guvernată de normele Uniunii în materie de concurență este „dacă *ar putea*, cel puțin în principiu, să fie desfășurată de o întreprindere privată în scopul de a obține câștig”²⁶.

48. Curtea a urmat o abordare similară în alte contexte. De exemplu, faptul că un adjudecatar este constituit sub forma juridică a unei asociații de drept privat și că acesta nu are un scop lucrativ nu îl exclude de la posibilitatea de a desfășura o activitate economică. În consecință, astfel de împrejurări sunt irelevante în ceea ce privește aplicarea dreptului Uniunii în materia contractelor de achiziții publice²⁷. În același mod, faptul că o persoană este angajată în activități fără scop lucrativ nu este, în sine, suficient pentru a priva astfel de activități de natura lor economică și de a le elimina din

22 — Articolul 1 alineatul (5).

23 — Hotărârea Meca-Medina și Majcen/Comisia, C-519/04 P, EU:C:2006:492, punctele 31-33. A se vedea, pentru o analiză a noțiunii „activitate economică” în diferitele politici ale Uniunii Europene, Odudu, O., „Economic Activity as a Limit to Community Law”, în Barnard, C., Odudu, O. (Eds), *The Outer Limits of European Union Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, p. 225-243.

24 — A se vedea *inter alia* Hotărârea Comisia/Italia, 118/85, EU:C:1987:283, punctul 3, Hotărârea Comisia/Italia, C-35/96, EU:C:1998:303, punctul 36, și Hotărârea Pavlov și alții, C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:428, punctul 75.

25 — A se vedea *inter alia* Hotărârea Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, punctul 85, Hotărârea Cassa di Risparmio di Firenze și alții, C-222/04, EU:C:2006:8, punctul 123, și Hotărârea Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, punctul 57 și jurisprudența citată.

26 — Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza AOK Bundesverband și alții, C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, UE:C:2003:304, punctul 27 (sublinierea noastră). Curtea a considerat că o asigurare de boală și de maternitate obligatorie *nu* îndeplinește această condiție deoarece se bazează pe principiul solidarității naționale și este lipsită de orice scop lucrativ: a se vedea Hotărârea Poucet și Pistre, C-159/91 și C-160/91, EU:C:1993:63, punctele 18 și 19.

27 — A se vedea cel mai recent Hotărârea Centro Hospitalar de Setúbal și SUCH, C-574/12, EU:C:2014:2004, punctul 33 și jurisprudența citată.

domeniul de aplicare al dispozițiilor dreptului Uniunii privind libertatea de a presta servicii²⁸. De asemenea, această împrejurare nici nu exonerează persoana respectivă de la cerințele din dreptul Uniunii privind menținerea drepturilor lucrătorilor în cazul transferului de întreprinderi²⁹. Totodată, reiese în mod clar din articolul 9 alineatul (1) prima teză din Directiva TVA³⁰ că, în principiu, această directivă se aplică indiferent dacă se desfășoară sau nu se desfășoară o activitate cu scop lucrativ. În temeiul acestei dispoziții, „persoană impozabilă” înseamnă orice persoană care, în mod independent, desfășoară în orice loc orice activitate economică, indiferent de scopul sau de rezultatele activității respective. Articolul 132 literele (l) și (m) din Directiva TVA, care scutește anumite activități ale organizațiilor fără scop lucrativ, întărește și mai mult această concluzie. Aceste activități nu ar avea nevoie de derogare specială dacă nu ar fi activități economice³¹.

49. Atât modul de redactare, cât și contextul articolului 1 alineatul (5), precum și scopul Regulamentului privind protecția animalelor în timpul transportului susțin ipoteza că noțiunea „activitate economică” cuprinsă în această dispoziție nu se interpretează în mod diferit față de semnificația sa obișnuită din dreptul Uniunii.

50. În primul rând, afirmând că „nu se aplică transportului de animale care nu are legătură cu o activitate economică”, articolul 1 alineatul (5) nu distinge între activitățile economice care vizează un câștig financiar și cele care nu o fac. În plus, acesta nu utilizează noțiunea „transport în scopuri comerciale”.

51. În continuare, considerentul (12) al Regulamentului privind protecția animalelor în timpul transportului precizează doar că noțiunea „în scopuri comerciale” trebuie interpretată în sens larg. În consecință, acesta nu furnizează orientări utile pentru interpretarea noțiunii „activitate economică” prevăzută la articolul 1 alineatul (5) din Regulamentul respectiv.

52. Dimpotrivă, considerentul (21) tinde să indice că anumite activități care nu urmăresc obținerea unui câștig pot fi, cu toate acestea, „economice” în sensul articolului 1 alineatul (5). Potrivit acestui considerent, ecvideele înregistrate sunt adesea transportate „în scopuri necomerciale”, de exemplu, pentru competiții, curse, evenimente culturale sau pentru reproducere. Acest lucru justifică derogarea de la anumite dispoziții (dar nu toate dispozițiile) din Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului. Astfel, este clar că transportul de animale „în scopuri necomerciale” poate avea loc „în legătură cu o activitate economică”. În caz contrar, nu ar fi fost necesare derogări exprese.

53. Mai mult, limitarea domeniului de aplicare al Regulamentului privind protecția animalelor în timpul transportului la activități economice prin care se urmărește obținerea unui câștig ar risca în mod clar să compromită obiectivul principal al acestei reglementări de protecție a animalelor în timpul transportului³². În situația aflată la originea litigiului din cauza principală, un număr semnificativ de câini au fost transportați peste frontierele interne ale Uniunii într-un singur lot. Prin urmare, aceste animale au fost potențial expuse la cel puțin o parte din riscurile pentru sănătatea și pentru bunăstarea animalelor pe care Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului își propune să le abordeze³³. În măsura în care – astfel cum atât Pfothenhilfe-Ungarn, cât și Comisia au susținut, în esență, în ședință – câinii fără stăpân au, de obicei, o stare de sănătate mai precară decât alți câini, considerăm că nu ar fi înțelept ca aceste riscuri să fie trecute cu vederea.

28 — A se vedea Hotărârea Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, punctele 35 și 36, Hotărârea Smits și Peerbooms, C-157/99, EU:C:2001:404, punctele 50 și 59, și Hotărârea Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, punctul 33.

29 — Hotărârea Comisia/Regatul Unit, C-382/92, EU:C:1994:233, punctele 44 și 45.

30 — Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 347, p. 1, Ediție specială, 09/vol. 3, p. 7).

31 — A se vedea pentru un exemplu recent Hotărârea The Bridport și West Dorset Golf Club, C-495/12, EU:C:2013:861.

32 — A se vedea Hotărârea Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, punctul 44.

33 — Aceste riscuri ar putea rezulta, de exemplu, din utilizarea unor mijloace neadecvate de transport sau din nerespectarea normelor tehnice privind spațiul minim pentru fiecare animal și hrănirea și adăparea în timpul transportului.

54. De asemenea, nu putem accepta nici susținerea Pfothenhilfe-Ungarn potrivit căreia Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului nu ar trebui să se aplice activității sale de plasare pentru simplul motiv că scopul asociației respective este tocmai de a proteja animalele. Acest obiectiv este pe deplin laudabil. Totuși, acesta nu elimină de la sine posibilitatea ca – involuntar, fără îndoială – o astfel de asociație să transporte animale într-o manieră susceptibilă să provoace animalelor răni sau suferințe inutile sau agravarea în necunoștință de cauză a unei boli nedetectate.

55. În cele din urmă, această interpretare a articolului 1 alineatul (5) este conformă nu numai cu articolul 13 TFUE, ci și cu Convenția nr. 193 a Consiliului Europei privind protecția animalelor în timpul transportului internațional (denumită în continuare „convenția”) pe care Uniunea a semnat-o³⁴ și la care se face trimitere în considerentele Regulamentului privind protecția animalelor în timpul transportului³⁵. Deși deplasările de animale între statele membre nu sunt guvernate ca atare de convenție³⁶, aceasta din urmă și Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului urmăresc, în esență, același obiectiv de protejare a bunăstării animalelor în timpul transportului³⁷. Cele două instrumente sunt, de asemenea, întemeiate pe aceleași principii³⁸. Raportul explicativ al convenției, adoptat de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 11 iunie 2003, declară în mod expres că transportul care face obiectul convenției „poate avea loc fie în scopuri comerciale, fie în scopuri necomerciale”.

56. În consecință, concluzionăm că o asociație fără scop lucrativ transportă animale în „legătură cu o activitate economică” în măsura în care transportul respectiv face parte dintr-o ofertă de bunuri sau de servicii pe o piață determinată. Această situație se regăsește în prezenta cauză?

57. Ni se pare evident că o asociație fără scop lucrativ este activă pe piața animalelor de companie atunci când desfășoară o activitate precum cea în discuție în procedura principală. Faptul că produsele sau serviciile sunt, într-o anumită măsură, de natură să satisfacă nevoi identice permite să se concluzioneze că există un anumit grad de substituție între ele³⁹ și că, așadar, acestea sunt oferite pe aceeași piață. Deși angajamentul de protecție încheiat între Pfothenhilfe-Ungarn și un particular nu implică niciun transfer de proprietate⁴⁰, după plata taxei, persoana respectivă devine noul stăpân al câinelui și se obligă să îl îngrijească în mod responsabil. În această privință, situația nu diferă în mod fundamental de cea în care un câine este cumpărat în magazinele de animale de companie. În plus, este posibil ca asociații precum Pfothenhilfe-Ungarn să ofere o gamă largă de câini de diferite rase, vârste și dimensiuni⁴¹. În consecință, există cel puțin un anumit grad de suprapunere între activitatea de plasare a câinilor unor noi stăpâni în schimbul unei taxe precum cea în cauză în acțiunea principală și activitatea de vânzare a câinilor desfășurată de magazinele de animale de companie⁴².

34 — A se vedea Decizia 2004/544/CE a Consiliului din 21 iunie 2004 privind semnarea Convenției europene privind protecția animalelor în timpul transportului internațional (revizuită) (JO L 241, p. 21, Ediție specială, 03/vol. 59, p. 64).

35 — Considerentul (4).

36 — Articolul 1 alineatul (1) din convenție.

37 — A se vedea în special articolul 4 alineatul (1) din convenție.

38 — A se vedea, de exemplu, următoarele dispoziții ale convenției: articolul 5 (intitulat „Autorizarea transportatorilor”), articolul 6 (intitulat „Proiectarea și construcția mijloacelor de transport”), articolul 7 (intitulat „Planificarea transportului”), articolul 9 (intitulat „Adecvarea pentru transport”) și articolul 11 (intitulat „Repaus, apă și hrană pentru animale înainte de încărcare”).

39 — A se vedea Hotărârea De Landtsheer Emmanuel, C-381/05, EU:C:2007:230, punctul 30 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea Lidl, C-159/09, EU:C:2010:696, punctul 32.

40 — A se vedea punctul 32.

41 — Acest lucru reiese clar de pe pagina de internet a Pfothenhilfe-Ungarn: www.pfothenhilfe-ungarn.de/zu_vermitteln.html

42 — În măsura în care Pfothenhilfe-Ungarn, spre deosebire de un magazin de animale de companie, nu urmărește să obțină niciun câștig de pe urma plasării unui câine, noul stăpân poate plăti mai puțin pentru a obține un animal de companie. Cu toate acestea, în schimbul costurilor evidente mai scăzute, acesta ar putea să suporte costuri suplimentare la o dată ulterioară, dacă un câine cu un istoric incert se îmbolnăvește sau a fost traumatizat de experiențele sale anterioare ca animal fără stăpân.

58. În consecință, considerăm că o asociație precum Pfothenhilfe-Ungarn transportă animale în legătură cu o activitate economică în sensul articolului 1 alineatul (5) din Regulamentul privind protecția animalelor în timpul transportului atunci când transportă câini între statele membre în scopul plasării acestora unor terți în schimbul unei taxe, indiferent dacă activitatea respectivă este sau nu este desfășurată în scopul obținerii unui câștig.

A doua întrebare: „schimburile intracomunitare” de animale în sensul Directivei privind controalele veterinare și zootehnice

59. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită lămuriri cu privire la articolul 12 din Directiva privind controalele veterinare și zootehnice. Furnizarea unui răspuns util la această întrebare necesită, în primul rând, să se examineze dacă o deplasare a animalelor precum cea în cauză în procedura principală intră sub incidența directivei. Astfel cum am explicat mai sus, aceasta nu se aplică controalelor sanitar-veterinare efectuate în cazul circulației, fără caracter comercial, între state membre, a animalelor de companie însoțite de o persoană fizică ce răspunde de animale pe durata deplasării⁴³.

60. Rezultă în mod clar din modul de redactare a articolului 1 al patrulea paragraf din directivă că această dispoziție se referă numai la deplasările animalelor de companie (i) însoțite de și (ii) sub responsabilitatea unei persoane fizice. Asemenea deplasări sunt guvernate de Regulamentul cu privire la circulația necomercială a animalelor de companie, cu condiția ca animalele să nu fie destinate vânzării sau transferului de proprietate⁴⁴. Astfel cum subliniază Comisia, derogarea pe care o conține această dispoziție nu vizează, așadar, transportul efectuat sub responsabilitatea unei persoane juridice (chiar și în cazul în care câinii sunt, de fapt, transportați de o persoană fizică precum în procedura principală). Instanța națională competentă să aprecieze situația de fapt este cea care verifică, dacă este cazul, dacă Pfothenhilfe-Ungarn (care pare să fie o persoană juridică în conformitate cu legislația germană) a fost responsabilă pentru câini în timpul transportului și până la momentul în care au fost predați noilor lor stăpâni sau dacă a existat un transfer corespunzător de responsabilitate juridică către persoana fizică (persoanele fizice) care efectuează transportul și operațiunile ulterioare⁴⁵.

61. O asociație precum Pfothenhilfe-Ungarn este un „operator angrenat în schimburile intracomunitare” cu animale în sensul articolului 12 din Directiva privind controalele veterinare și zootehnice atunci când transportă câini între statele membre în vederea plasării acestora unor terți în schimbul unei taxe, dar fără a urmări obținerea unui câștig?

62. În ceea ce privește mai întâi modul de redactare, utilizarea la articolul 12 a cuvântului „Unternehmer” (versiunea în limba germană), „επιχειρήσεις” (versiunea în limba greacă), „dealers” (versiunea în limba engleză), „handelaars” (versiunea în limba neerlandeză) și „handlare” (versiunea în limba suedeză) nu este decisivă. Chiar presupunând că fiecare dintre aceste cuvinte implică automat un motiv de câștig (ipoteză discutabilă în sine), în mod evident această situație nu se regăsește în cazul termenului corespunzător din alte versiuni lingvistice în care dispoziția menționată a fost adoptată în anul 1990⁴⁶.

43 — Punctul 15.

44 — A se vedea articolul 3 litera (a) din regulament. Din situația de fapt aflată la originea procedurii principale s-ar părea că proprietatea asupra câinilor nu a fost transferată în mod formal noilor lor stăpâni. Cu toate acestea, în fiecare caz individual, în mod normal se efectua o plată și atunci câinele era „transferat”. În fapt, acesta era însuși scopul operațiunii de salvare a câinilor. În aceste împrejurări, în opinia noastră, transferul trebuie să fie asimilat unei „vânzări sau [unui] transfer de proprietate”.

45 — Pentru motivul prezentat la punctele 70 și 71, care ar putea, în cele din urmă, să nu fie necesar în cazul de față.

46 — A se vedea în special versiunile în limbile spaniolă („agentes”), daneză („ehrværsvdrivende”), franceză („opérateurs”), italiană („operatori”), portugheză („operadores”). A se vedea de asemenea versiunea în limba română („operatorii”).

63. Noțiunea „schimburi” are același înțeles în Directiva privind controalele zootehnice ca și în contextul dispozițiilor din tratat referitoare la libera circulație a mărfurilor⁴⁷. Aceste dispoziții din tratat reglementează o caracteristică esențială a pieței interne, care face parte din fundamentele Uniunii Europene. În consecință, noțiunea „schimburi de mărfuri” prevăzută la articolul 28 TFUE trebuie interpretată în sens larg. În Hotărârea Comisia/Italia, Curtea a definit noțiunea „mărfuri” în sensul actualului articol 28 TFUE ca fiind „produse evaluabile în bani și care *pot* face, ca atare, obiectul tranzacțiilor comerciale”⁴⁸. În principiu, dispozițiile din tratat referitoare la libera circulație a mărfurilor se aplică indiferent dacă mărfurile respective sunt transportate peste frontierele naționale în scopul vânzării sau al revânzării lor sau pentru uz personal sau pentru consum propriu⁴⁹.

64. *A fortiori*, aspectul dacă circulația „mărfurilor” (inclusiv a animalelor) face parte dintr-o tranzacție care vizează obținerea unui câștig este irelevant pentru a stabili dacă o astfel de circulație este guvernată de dispozițiile din tratat referitoare la libera circulație și, prin extensie, de articolul 12 din Directiva privind controalele veterinare și zootehnice.

65. Faptul că această directivă are ca obiectiv înlocuirea sistemului anterior de controale sanitar-veterinare și zootehnice la frontierele interne ale Uniunii cu un sistem armonizat de controale în statul membru de origine și în statul membru de destinație sprijină, de asemenea, această abordare. Acest sistem armonizat, care se bazează pe o încredere sporită în controalele sanitar-veterinare efectuate de statul de origine⁵⁰, urmărește atât realizarea pieței interne, cât și protejarea sănătății publice și a sănătății animalelor⁵¹.

66. Cerințele prevăzute la articolul 12, conform cărora toți operatorii angrenați în schimburile intracomunitare cu animale care intră sub incidența directivei trebuie să se înregistreze în prealabil într-un registru oficial la cererea autorității competente și să țină un registru al livrărilor, contribuie în mod esențial la atingerea acestor obiective. Astfel, de exemplu, autoritatea competentă din statul membru de origine este obligată să efectueze controale privind, *inter alia*, exploatațiile, centrele sau organizațiile în scopul de a se asigura că animalele sau produsele destinate schimburilor respectă cerințele comunitare, inclusiv cerințele stabilite la articolul 3 alineatul (1) din Directiva privind controalele veterinare și zootehnice⁵². În special, numai animalele care provin de la o exploatație, un centru sau o organizație care face obiectul controalelor sanitar-veterinare oficiale periodice pot face obiectul schimburilor comerciale⁵³. În acest context, este în mod evident necesar ca autoritatea competentă din statul membru de origine să aibă un registru cu toate locurile în care trebuie să efectueze în mod regulat controale sanitar-veterinare.

67. În plus, autoritatea competentă din statul membru de destinație poate fie să efectueze controale prin sondaj la locul de destinație pentru a verifica dacă cerințele prevăzute la articolul 3 au fost respectate, fie să efectueze controale în timpul transportării animalelor și al produselor pe teritoriul său, în cazul în care aceasta deține informații care conduc la suspectarea existenței unei încălcări⁵⁴. În cazul în care se constată prezența, *inter alia*, a unei zoonoze sau a unei boli care ar putea constitui un pericol grav pentru animale sau pentru oameni, Directiva privind controalele veterinare și zootehnice prevede obligația autorității competente de a dispune ca animalul sau ca lotul de transport de animale

47 — Articolul 2 alineatul (3) din Directiva privind controalele veterinare și zootehnice.

48 — Hotărârea Comisia/Italia, 7/68, EU:C:1968:51 (sublinierea noastră). Această definiție se referă și la animalele de companie. A se vedea, de exemplu, Hotărârea Comisia/Belgia, C-100/08, EU:C:2009:537, punctul 42.

49 — Hotărârea Schumacher, 215/87, EU:C:1989:111, punctul 22. A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Comisia/Belgia, C-2/90, EU:C:1991:344, punctul 15 și jurisprudența citată.

50 — Considerentul (6).

51 — Acest din urmă obiectiv rezultă din diverse dispoziții ale Directivei privind controalele veterinare și zootehnice, în special din articolul 2 alineatul (1), din articolul 8 alineatul (1) litera (b), din articolul 9 alineatul (1) al șaselea paragraf și din articolul 10 alineatul (1) al patrulea paragraf.

52 — Articolul 3 alineatul (3) primul paragraf.

53 — Articolul 3 alineatul (1) litera (b).

54 — Articolul 5 alineatul (1) litera (a).

să fie plasat în carantină sau, în cazul în care este necesar, să fie sacrificat⁵⁵. Această autoritate este obligată să informeze autoritățile competente ale celorlalte state membre și Comisia, în scris, fără întârziere, cu privire la constatările făcute, la deciziile luate și la motivele acestor decizii⁵⁶. De asemenea, acesta trebuie să contacteze autoritățile competente din statul membru de origine fără întârziere, pentru a permite acestora din urmă să adopte toate măsurile necesare⁵⁷. În cazul în care există un risc de epidemie, aceste măsuri ar putea implica, *inter alia*, plasarea animalelor în carantină în exploatarea de origine și informarea autorităților competente din toate locurile unde animalele care provin din exploatarea respectivă au fost expediate. Aceste proceduri evidențiază importanța atât a registrului oficial de operatori, cât și a evidenței livrărilor în sistemul general al Directivei privind controalele veterinare și zootehnice.

68. Acest sistem ar putea fi periclitat, iar obiectivele respectivei directive ar putea fi compromise în cazul în care articolul 12 nu s-ar aplica într-o situație precum cea din acțiunea principală. În consecință, distincția între transportul loturilor de animale de companie în funcție de activitățile care urmăresc obținerea unui câștig și cele care nu urmăresc acest lucru ar putea fi, de asemenea, greu de pus în practică (în special în contextul controalelor la fața locului) și, prin urmare, implică un risc de fraudă. Astfel, legiuitorul Uniunii a recunoscut în mod expres acest risc. Preambulul Regulamentului (UE) nr. 388/2010 al Comisiei⁵⁸ face trimitere la experiența în aplicarea Regulamentului privind circulația necomercială a animalelor de companie și arată că există un risc ridicat în ceea ce privește circulația comercială a câinilor, a pisicilor și a dihorilor domestici care este ilegal disimulată ca circulație necomercială⁵⁹. Pentru a se evita astfel de practici, Comisia a decis ca circulația a mai mult de cinci animale de companie să fie supusă cerințelor și verificărilor prevăzute în Directiva privind sănătatea animală în cadrul schimburilor. Aceeași justificare se reflectă în preambulul Regulamentului nr. 576/2013⁶⁰, potrivit căruia circulația a mai mult de cinci animale de companie între statele membre nu este, în principiu, supusă cerințelor de sănătate animală stabilite de Directiva privind sănătatea animală în cadrul schimburilor și controalelor sanitar-veterinare prevăzute de Directiva privind controalele veterinare și zootehnice⁶¹.

69. Prin urmare, concluzionăm că o asociație precum Pfotenhilfe-Ungarn este un operator angrenat în schimburile intracomunitare de animale în sensul articolului 12 din Directiva privind controalele veterinare și zootehnice atunci când transportă câini între statele membre, în vederea plasării acestora unor terți în schimbul unei taxe, indiferent dacă activitatea respectivă este sau nu este desfășurată în scopul obținerii unui câștig.

70. Acestea fiind spuse, avem reale îndoieli cu privire la aspectul dacă această dispoziție poate fi invocată împotriva Pfotenhilfe-Ungarn în acțiunea principală, care privește un litigiu între asociația în cauză și o autoritate publică din Germania. Potrivit unei jurisprudențe constante, o directivă nu poate, prin ea însăși, să creeze drepturi și obligații în sarcina unei persoane fizice și o dispoziție dintr-o directivă nu poate fi invocată direct împotriva unei asemenea persoane în fața unei instanțe

55 — Articolul 8 alineatul (1) litera (a) primul paragraf.

56 — Articolul 8 alineatul (1) litera (a) al treilea paragraf.

57 — Articolul 9 alineatul (1) primul paragraf.

58 — Din 6 mai 2010 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 998/2003 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește numărul maxim de animale de companie din anumite specii care fac obiectul circulației necomerciale (JO L 114, p. 3).

59 — Considerentul (6).

60 — Considerentul (11).

61 — Articolul 5 alineatul (4).

naționale⁶². În consecință, o autoritate națională nu poate invoca, împotriva unei persoane fizice, o dispoziție dintr-o directivă care nu a fost încă pusă în aplicare (în mod corect) în dreptul național⁶³. Această jurisprudență urmărește să se evite posibilitatea ca statul să obțină avantaje de pe urma încălcării de către acesta a dreptului Uniunii⁶⁴.

71. Articolul 4 din Verordnung, care a transpus articolul 12 primul paragraf litera (a) din Directiva privind controalele veterinare și zootehnice în dreptul german, se aplică numai „în cadrul unei activități comerciale” („gewerbsmäßig”). Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că obligația instanțelor naționale de a interpreta dreptul național în lumina textului și a finalității directivei este limitată de principiile generale ale dreptului, care fac parte integrantă din dreptul Uniunii, și în special de principiile securității juridice și neretroactivității. Astfel, această obligație nu poate fi utilizată ca temei pentru o interpretare *contra legem* a dispozițiilor de drept național⁶⁵. Având în vedere elementele prezentate Curții, considerăm că activitățile Pfothenhilfe-Ungarn *nu* sunt exercitate „în cadrul unei activități comerciale”, iar interpretarea acestei sintagme astfel încât să fie în acord cu interpretarea domeniului de aplicare al Directivei privind controalele veterinare și zootehnice, pe care am sugerat-o mai sus, ar necesita o interpretare *contra legem*. Indiferent de situație, în final, este de competența instanței de trimitere să se pronunțe cu privire la aceste aspecte.

Post-scriptum

72. Situația de fapt care se află la originea prezentei trimiteri preliminare demonstrează cu evidentă claritate că există o lacună în sistemele legislative existente ale Uniunii care reglementează circulația transfrontalieră a animalelor. În ceea ce privește recomandarea privind răspunsurile pentru Curte, suntem pe deplin conștienți de faptul că o asociație fără scop lucrativ care salvează câinii fără stăpân într-un stat membru și îi plasează unor noi stăpâni în alt stat membru va avea foarte puține resurse disponibile cu care să îndeplinească cerințele detaliate ale reglementării care vizează să garanteze protecția sănătății animale în contextul unei activități comerciale cu scop lucrativ. Astfel, unii și-ar putea imagina că aplicarea unei asemenea reglementări în cazul unei asociații precum reclamanta din acțiunea principală este aproape nedreaptă. Și totuși, nu ar fi corect să se aplice pur și simplu în această situație normele mult mai puțin stricte care guvernează circulația transfrontalieră a animalelor de companie în mod individual.

73. Uneori, este posibil să se rezolve o problemă vizibilă printr-o lectură inventivă a unui text existent. Am ajuns la concluzia că nu este posibil să se procedeze astfel în prezenta cauză. De asemenea, considerăm că Curtea nu are capacitatea de a institui un (nou) echilibru corespunzător între facilitarea liberei circulații a animalelor pentru o cauză dreaptă și asigurarea unui nivel adecvat de protecție a sănătății animale și umane, ținând seama, de asemenea, de necesitatea de a asigura protecția împotriva fraudei și a abuzurilor. Această sarcină trebuie asumată de legiuitor. Sperăm că această procedură a evidențiat necesitatea acestui lucru.

62 — A se vedea *inter alia* Hotărârea Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, punctul 48, Hotărârea Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, punctul 9, precum și Hotărârea Rieser Internationale Transporte, C-157/02, EU:C:2004:76, punctul 22.

63 — Hotărârea Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, punctul 10, precum și Hotărârea Arcaro, C-168/95, EU:C:1996:363, punctele 36 și 38.

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

65 — A se vedea *inter alia* Hotărârea Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, punctul 13, precum și Hotărârea Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, punctul 61.

Concluzie

74. Pentru toate motivele de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Bundesverwaltungsgericht (Germania) după cum urmează:

- „1) O asociație de protecție a animalelor transportă animale în legătură cu o activitate economică în sensul articolului 1 alineatul (5) din Regulamentul (CE) nr. 1/2005 al Consiliului din 22 decembrie 2004 privind protecția animalelor în timpul transportului și al operațiunilor conexe și de modificare a Directivelor 64/432/CEE și 93/119/CE și Regulamentul (CE) nr. 1255/97 atunci când transportă câini între statele membre, în vederea plasării acestora unor terți în schimbul unei taxe, indiferent dacă activitatea respectivă este desfășurată sau nu este desfășurată în scopul obținerii unui câștig.
- 2) În plus, în această situație, o asociație de acest tip este un operator angrenat în schimburile intracomunitare de animale în sensul articolului 12 din Directiva 90/425/CEE a Consiliului din 26 iunie 1990 privind controalele veterinare și zootehnice aplicabile în schimburile intracomunitare cu anumite animale vii și produse în vederea realizării pieței interne. Este de competența instanței de trimitere să verifice dacă această dispoziție poate fi invocată împotriva Pfothenhilfe-Ungarn în acțiunea principală.”