



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 10 september 2015¹

Mål C-301/14

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

(begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Tyskland))

”Jordbruk — Förordning (EG) nr 1/2005 — Skydd av djur under transport — Djurtransporter som inte har ’samband med en ekonomisk verksamhet’ — Direktiv 90/425/EEG — Veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med djur inom gemenskapen — ’Handlare som inom gemenskapen deltar i handeln med djur’ — Ideell förening som transporterar hemlösa hundar mellan två medlemsstater i syfte att förmedla dem till tredje part mot en avgift”

1. Begäran om förhandsavgörande har framställts i ett mål vid Bundesverwaltungsgericht, Tyskland (nedan kallad den hänskjutande domstolen) mellan Pfotenhilfe-Ungarn, en tysk djurskyddsförening, och Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (delstaten Schleswig-Holsteins ministerium för energiomställning, jordbruk, miljö och landsbygd) (nedan kallat ministeriet). Pfotenhilfe-Ungarn transporterar hemlösa hundar från Ungern till Tyskland i syfte att förmedla dem till tredje part mot en avgift. Ministeriet behandlar denna transport och förmedling som ekonomisk verksamhet. Till följd av detta anser ministeriet att Pfotenhilfe-Ungarn har åsidosatt anmälningss- och registreringskraven i den tyska lagstiftning som genomför direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller² samt förordningen om skydd av djur under transport.³ Pfotenhilfe-Ungarn har gjort gällande att transporterarna i fråga inte genomförs i vinstsyfte och att de därför omfattas av de mindre långtgående reglerna i förordningen om transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte.⁴

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden (EGT L 224, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146), i ändrad lydelse (nedan kallat direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller).

3 — Rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97 (EUT L 3, s. 1) (nedan kallad förordningen om skydd av djur under transport).

4 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 998/2003 av den 26 maj 2003 om djurhälsovillkor som skall tillämpas vid transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte och om ändring av rådets direktiv 92/65/EEG (EUT L 146, s. 1) (nedan kallad förordningen om transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte). Nämnade förordning upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 576/2013 av den 12 juni 2013 om förflyttning av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte (EUT L 178, s. 1), som inte var tillämplig vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet (se nedan punkt 33). Den version av förordningen om förflyttning av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte som är tillämplig på omständigheterna i förevarande mål är förordningen i dess senaste lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 898/2009 av den 25 september 2009 om ändring av bilaga II till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 998/2003 när det gäller förteckningen över länder och territorier (EUT L 256, s. 10).

2. Den hänskjutande domstolen söker i första hand klarhet i huruvida transporten av djur utan kommersiellt syfte ändå kan ha "samband med en ekonomisk verksamhet" och därför omfattas av förordningen om skydd av djur under transport. Den hänskjutande domstolen söker också klarhet i huruvida en förening som Pfothenhilfe-Ungarn, under de omständigheter som är aktuella i det nationella målet, är en "handlare som inom gemenskapen deltar i handeln med djur" i den mening som avses i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller (i vilket fall föreningen omfattas av anmälnings- och registreringskraven i det direktivet).

3. Begäran ger domstolen en möjlighet att tydliggöra räckvidden och syftet med olika unionsprogram som reglerar djurtransporter i medlemsstaterna. Jag kommer därför först beskriva kraven enligt dessa program.

Unionsrätt

FEUF

4. Artikel 13 FEUF har följande lydelse:

"Vid utformning och genomförande av unionens politik i fråga om jordbruk, fiskeri, transport, inre marknad, forskning och teknisk utveckling samt rymden ska unionen och medlemsstaterna fullt ut ta hänsyn till välfärd för djuren som kännande varelser, samtidigt som unionen och medlemsstaterna ska respektera medlemsstaternas lagar och andra författningar samt sedvänjor särskilt i fråga om religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv."

Förordningen om skydd av djur under transport

5. Såsom framgår av skäl 6 i förordningen, är dess huvudsakliga syfte att förhindra förekomst och spridning av smittsamma sjukdomar och införa skärpta krav för att trygga djurens välbefinnande och hälsa under och efter transport, så att smärta och lidande undviks. Enligt skäl 11 ska bestämmelserna i förordningen tolkas och tillämpas i enlighet med principen om att djur inte får transporteras på ett sådant sätt att de riskerar att skadas eller orsakas onödigt lidande.⁵

6. I skäl 12 anges att transport i kommersiellt syfte inte begränsar sig till transporter som innebär ett omedelbart utbyte av pengar, varor eller tjänster, utan bland annat inbegriper transporter som leder eller syftar till direkt eller indirekt vinst eller ekonomisk vinning.

7. Förordningen om skydd av djur under transport ska tillämpas på transport av levande ryggradsdjur (det vill säga även hundar) inom unionen (artikel 1.1), utan att påverka tillämpningen av för unionen gällande veterinärlagstiftning (artikel 1.4). I artikel 1.5 anges dock att förordningen inte ska tillämpas på, bland annat, djurtransporter som inte har samband med en ekonomisk verksamhet.⁶

5 — Se även artikel 3 första stycket.

6 — Ordalydelsen i artikel 1.5 skiljer sig från ordalydelsen i kommissionens ursprungliga förslag om en begränsning av räckvidden för förordningen om skydd av djur under transport "i kommersiellt syfte". Se artikel 1.1 i kommissionens förslag till rådets förordning om skydd av djur vid transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiv 64/432/EEG och 93/119/EEG, KOM(2003) 425 slutlig.

8. I artikel 2 m definieras ”lång transport” som befordran som överskrider åtta timmar räknat från den tidpunkt då det första djuret i sändningen flyttas. Enligt artikel 2 w avses med ”transport” förflyttning av djur som genomförs med hjälp av ett eller flera transportmedel och därmed sammanhängande förfaranden, inklusive ilastning, urlastning, omlastning och vila, fram till det att urlastningen av djuren är avslutad på bestämmelseorten. I artikel 2 x definieras ”transportör” som varje fysisk eller juridisk person som transporterar djur för sin egen eller annans räkning.

9. Enligt artikel 3 första stycket får ingen person transportera eller låta transportera djur på ett sådant sätt att de riskerar att skadas eller orsakas onödigt lidande. I artikel 3 andra stycket anges olika allmänna villkor för transport av djur som är avsedda att minimera transportbördan för de djur som transporteras.

10. Förordningen om skydd av djur under transport innehåller också krav rörande bland annat i) transporthandlingar (artikel 4), ii) planering av djurtransporten (artikel 5), iii) rätt att agera som transportör, inbegripet tillstånd för långa transporter (artiklarna 6 och 10–12), iv) förhandsinspektion och godkännande av transportmedel, särskild vid långa transporter (artikel 7), v) djurhållares skyldighet på avsändningsorten, omlastningsplatsen eller bestämmelseorten att se till att de tekniska föreskrifterna rörande de transporterade djuren efterlevs samt att kontrollera alla djur för att fastställa om de är eller har varit föremål för lång transport (artikel 8), vi) kontroller som den behöriga myndigheten när som helst ska genomföra under en lång transport stickprovsvis eller målinriktat (artikel 15) och vii) utställande av intyg om godkännande av vägtransportmedel som används för långa transporter (artikel 18).

11. Enligt artikel 6.3 ska djur transporteras i enlighet med de tekniska föreskrifterna i bilaga I. I dessa föreskrifter anges bland annat att djur som är skadade eller fysiskt svaga eller sjuka inte ska anses vara i skick att transporteras (bilaga I kapitel I punkt 2). Transportmedel, behållare och deras tillbehör ska utformas, konstrueras, underhållas och användas på så sätt att djurens säkerhet säkerställs och djuren inte kommer till skada eller tillfogas lidande, att de skyddas djuren från dåligt väder, extrema temperaturer och ogynnsamma klimatförhållanden, att de kan rengöras och desinficeras och säkerställa att den kvalitet på och tillgång till luft som den transporterade djurarten kräver kan upprätthållas samt ha ett halkfritt golv och en golvbeläggning som minimerar läckage av urin eller spillning (bilaga I kapitel II punkt 1.1). Det ska finnas tillräckligt med utrymme i djurens bås och på varje nivå för att säkerställa att ventilationen ovanför djuren är tillräcklig när de står upp, utan att det på något vis begränsar deras naturliga rörelser (bilaga I kapitel II punkt 1.2).

12. De tekniska föreskrifterna förbjuder också särskilt att djuren slås eller sparkas, att de lyfts eller dras i huvud, öron, horn, ben, svans eller päls eller att käppar eller andra instrument med spetsiga ändar används (bilaga I kapitel III punkt 1.8). Vidare ska djur av helt olika storlek eller ålder, könsmogna handjur och hondjur och djur som är aggressiva mot varandra hanteras och transporteras åtskilda (bilaga I kapitel III punkt 1.12). Hundar och katter som transporteras ska få foder minst var 24:e timme och vatten minst var 8:e timme och det ska finnas tydliga skriftliga instruktioner om utfodring och vattning (bilaga I kapitel V punkt 2.2).

Direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller

13. Syftet med direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller är att förverkliga den inre marknaden. Direktivet ersatte de hinder för den fria rörligheten för djur och jordbruksvaror som hade uppkommit till följd av de veterinära och avelstekniska kontroller som tidigare utfördes vid gemenskapens inre gränser⁷ med ett harmoniserat system för veterinära och avelstekniska kontroller i ursprungslandet (eller på avsändarorten).⁸

14. Enligt artikel 1 första stycket ska medlemsstaterna inte längre utföra veterinärkontroller på levande djur och varor som omfattas av bland annat de direktiv som anges i bilaga A vid gränsen, utan i stället i enlighet med direktivet. Bilaga A hänvisar särskilt till rådets direktiv 91/628/EEG,⁹ som omfattade hundar. Den hänvisningen ska nu betraktas som en hänvisning till förordningen om skydd av djur under transport, som upphävde och ersatte nämnda direktiv och som också omfattar hundar.¹⁰ Till följd av detta omfattar direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller även hundar.

15. I artikel 1 fjärde stycket anges att direktivet inte ska tillämpas på veterinära kontroller vid förflyttning mellan medlemsstaterna av sällskapsdjur som ledsagas av en fysisk person och som står under dennes ansvar, i de fall då förflyttningen inte har ett kommersiellt syfte.

16. I artikel 2.3 definieras "handel" som "handel mellan medlemsstaterna enligt innebörden i artikel 9.2 [EEG, nu artikel 28.2 FEUF]".¹¹

17. Enligt artikel 3.1 ska medlemsstaterna säkerställa att djur och varor som omfattas av direktivet endast får förekomma i handeln om de uppfyller vissa angivna villkor. I synnerhet ska dessa djur uppfylla kraven i de tillämpliga direktiv som räknas upp i bilaga A och komma från anläggningar, centraler eller organisationer som undergår regelbundna veterinärkontroller. De ska också åtföljas av hälsointyg och/eller andra handlingar som fastställs i de direktiv som anges i bilaga A och har utfärdats av den officiella veterinären för den anläggning, central eller organisation som djuren ursprungligen kommer ifrån.

18. Enligt artikel 4.1 ska avsändarmedlemsstaterna särskilt vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att djur som omfattas av direktivet ur veterinärsynpunkt i princip kontrolleras minst lika omsorgsfullt som om de var avsedda för den nationella marknaden och att de transporteras i lämpliga transportmedel som uppfyller bestämmelserna om hygien.

19. Enligt artikel 5.1 a andra stycket får den behöriga myndigheten i mottagarstaten bland annat genomföra kontroller under transport av djur när den har information som medför att en överträdelse av något av kraven i artikel 3 kan misstänkas.

20. Enligt artikel 12 ska medlemsstaterna bland annat säkerställa att handlare som inom gemenskapen deltar i handeln med djur och omfattas av direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller på begäran av den behöriga myndigheten i förväg förs in i ett offentligt register och registrerar leveranser.

7 — Andra skälet i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller. I korthet är veterinärkontroller avsedda att skydda hälsan hos människor eller djur och avelstekniska kontroller att direkt eller indirekt förbättra rasen. (Se artikel 2.1 och 2.2. i nämnda direktiv.)

8 — Femte skälet.

9 — Av den 19 november 1991 om skydd av djur under transport och om ändring av direktiven 90/425/EEG och 91/496/EEG (EGT L 340, s. 17).

10 — Artiklarna 1.1 och 33 i förordningen om skydd av djur under transport.

11 — Enligt artikel 28.2 FEUF ska förbudet mot tullar på import och export samt avgifter med motsvarande verkan (artikel 30 FEUF) samt artikel 33 FEUF rörande tullsamarbete tillämpas på "varor med ursprung i medlemsstaterna samt på varor som kommer från tredje land och som är i fri omsättning i medlemsstaterna".

Direktivet om djurhälsokrav i handeln

21. Direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller färdigställdes genom rådets direktiv 92/65/EEG om fastställande av djurhälsokrav i handeln inom och importen till gemenskapen av djur, sperma, ägg (ova) och embryon som inte faller under de krav som fastställs i de specifika gemenskapsregler som avses i bilaga A.I till direktiv 90/425/EEG.¹² Syftet med det direktivet är att liberalisera handeln med djur och animaliska produkter utan att begränsa möjligheten att vidta skyddsåtgärder.¹³

22. Enligt artikel 1 första stycket fastställs i direktivet om djurhälsokrav i handeln de djurhälsokrav som ska gälla för utsläppandet på marknaden av, bland annat, andra djur än nötboskap, svin, får och getter, hästdjur, fjäderfä, fisk och tvåskaliga blötdjur.¹⁴ Direktivet omfattar således utsläppande av hundar på marknaden.

23. I artikel 2.1 a anges att ”handel” ska ha samma betydelse som i artikel 2.3 i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller.¹⁵

24. Enligt artikel 3 första stycket ska medlemsstaterna se till att handeln med djur inte förbjuds eller hindras av andra djurhälsoskäl än sådana som motiveras av direktivets tillämpning eller av unionslagstiftning och särskilt av vidtagna skyddsåtgärder.

25. Enligt artiklarna 4 och 10.2 får hundar i princip endast förekomma i handeln om vissa villkor är uppfyllda. Bland annat ska villkoren i artikel 5 i förordningen om transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte vara uppfyllda.¹⁶ Det intyg som åtföljer hundarna ska visa att en av den behöriga myndigheten godkänd veterinär har genomfört en klinisk undersökning 24 timmar före utfärdandet samt att djuren är vid god hälsa och i stånd att tåla transporten till bestämmelseorten. Hundarna ska vidare komma från anläggningar eller företag som är registrerade hos den ansvariga myndigheten. Dessa anläggningar eller företag ska särskilt förbinda sig att i) regelbundet låta den behöriga myndigheten undersöka djuren i enlighet med artikel 3.3 i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller, ii) underrätta den behöriga myndigheten om utbrott av vissa sjukdomar, iii) endast släppa ut sådana djur på marknaden som är fria från sjukdomstecken och kommer från anläggningar eller områden som inte är belagda med förbud av djurhälsoskäl och iv) uppfylla de krav som säkerställer djurens välbefinnande.

26. I artikel 12.3 anges att artikel 12 i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller i samband med handel även ska gälla för exempelvis återförsäljare som stadigvarande eller tillfälligt förvarar hundar.

Förordningen om transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte

27. Enligt artikel 1 i förordningen om transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte fastställer förordningen de djurhälsovillkor som ska vara uppfyllda vid transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte samt reglerna för kontroll av sådana transporter.

12 — EGT L 268, s. 54; svensk specialutgåva, område 3, volym 45, s. 53 (nedan kallat direktivet om djurhälsokrav i handeln), i senast ändrad lydelse vid tidpunkten för de i det nationella målet aktuella omständigheterna, enligt rådets direktiv 2008/73/EG av den 15 juli 2008 om förenkling av förfarandena för förteckning och offentliggörande av information på det veterinära och zootekniska området och om ändring av direktiven 64/432/EEG, 77/504/EEG, 88/407/EEG, 88/661/EEG, 89/361/EEG, 89/556/EEG, 90/426/EEG, 90/427/EEG, 90/428/EEG, 90/429/EEG, 90/539/EEG, 91/68/EEG, 91/496/EEG, 92/35/EEG, 92/65/EEG, 92/66/EEG, 92/119/EEG, 94/28/EG, 2000/75/EG, beslut 2000/258/EG samt direktiven 2001/89/EG, 2002/60/EG och 2005/94/EG (EUT L 219, s. 40).

13 — Nionde skälet.

14 — Se även fjärde och femte skälen.

15 — Se ovan punkt 16.

16 — Se nedan punkt 29.

28. Enligt artikel 3 a ska med "sällskapsdjur" förstås "djur av de arter som förtecknas i bilaga I, som inte skall bli föremål för försäljning eller ägarbyte, vilka åtföljer sin ägare eller en fysisk person som för ägarens räkning ansvarar för dem under en transport". Del A i bilaga I omfattar uttryckligen hundar. Enligt artikel 3 c ska med "transport" förstås "varje förflyttning av ett sällskapsdjur mellan medlemsstater, införsel eller återinförsel från tredje land till gemenskapens territorium".

29. Enligt artikel 5.1 ska sällskapsdjur, vid transporter mellan medlemsstaterna, identifieras genom en klart läslig tatuering eller ett elektroniskt identifieringssystem och åtföljas av ett pass som utfärdats av en av den behöriga myndigheten förordnad veterinär som särskilt visar att giltig vaccination mot rabies utförts på djuret.

Tysk rätt

30. I 4 § i den nationella förordningen om skydd för djurs hälsa inom gemenskapen Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung (nedan kallad den nationella förordningen), som genomför artikel 12 a i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller i tysk rätt, föreskrivs i huvudsak att de som inom ramen för affärsverksamhet (gewerbsmäßige) avser att förflytta djur inom unionen eller importera dem till unionen ska anmäla sin avsikt att göra detta till den behöriga myndigheten. Den behöriga myndigheten registrerar personen i fråga och ger den ett registreringsnummer.

Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

31. Pfothenhilfe-Ungarn är en tysk djurskyddsförening. Den utgör en välgörenhetsorganisation enligt tysk rätt.

32. I Pfothenhilfe-Ungarns verksamhet ingår bland annat att förmedla hemlösa hundar från djurskyddsanläggningar i Ungern till nya hussar eller mattar i Tyskland. På sin webbplats publicerar Pfothenhilfe-Ungarn annonser om hundar som behöver förmedlas. De som är intresserade av att ta hand om en hund ingår ett "skyddsavtal" med Pfothenhilfe-Ungarn, där de åtar sig att ge djuret skälig omvårdnad och betala en avgift (vanligtvis 270 euro) till organisationen. Avgiften utgör ett bidrag till Pfothenhilfe-Ungarns utgifter för att ta hand om och transportera hundarna till sina nya hem. Medlemmar i Pfothenhilfe-Ungarn transporterar hundarna i fråga till sina nya hem i Tyskland och överlämnar dem till de personer som har åtagit sig att ta hand om dem. Det sker inte någon övergång av äganderätt. Pfothenhilfe-Ungarn har rätt att ta tillbaka djuret om den nya matten eller hussen bryter mot skyddsavtalet. Vid förhandlingen förklarade Pfothenhilfe-Ungarn att den nya matten eller hussen bland annat åtar sig att kastrera hunden och att inte överlämna den till en tredje part. Om en sjuk eller äldre hund måste avlivas, ska hussen eller matten först begära tillstånd från Pfothenhilfe-Ungarn.

33. Den 29 december 2009 transporterade Pfothenhilfe-Ungarn 39 hundar från Ungern till Tyskland. Ministeriet fann att det saknades intyg om hälso- och vaccinationstillstånd för en av dessa hundar. Ministeriet skickade därför en skrivelse till de behöriga lokala veterinärer som utförde kontroller och anvisade dem att kontrollera samtliga djur i den aktuella transporten. När Pfothenhilfe-Ungarn invände mot skrivelsen angav ministeriet att organisationens transport och förmedling av hundar skulle betraktas som en ekonomisk verksamhet. Detta innebar att Pfothenhilfe-Ungarn var tvungen att uppfylla registrerings- och anmälningskyldigheten i 4 § i den nationella förordningen samt förordningen om skydd av djur under transport.

34. Pfothenhilfe-Ungarn överklagade på rättsliga grunder ministeriets beslut till den hänskjutande domstolen, som beslutade att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1. Är det fråga om en djurtransport som inte har samband med en ekonomisk verksamhet, i den mening som avses i artikel 1.5 i [förordningen om skydd av djur under transport], om transporten genomförs av en djurskyddsförening som är erkänd som välgörenhetsorganisation i syfte att förmedla hemlösa hundar till tredje man mot en ersättning (avgift) som
- a) understiger eller precis täcker organisationens kostnader för djuret, transporten och förmedlingen, eller
 - b) överskrider dessa kostnader, men vinsten används för att täcka kostnader som uppkommit för förmedling av andra hemlösa djur och kostnader förknippade med hemlösa djur eller andra djurskyddsprojekt?
2. Ska en djurskyddsförening som är erkänd som välgörenhetsorganisation betraktas som en handlare som bedriver handel inom gemenskapen i den mening som avses i artikel 12 i [direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller] när den transporterar hemlösa hundar till Tyskland och förmedlar dem till tredje man mot en ersättning (avgift) som
- a) understiger eller precis täcker föreningens kostnader för djuret, transporten och förmedlingen, eller
 - b) överskrider dessa kostnader, men vinsten används för att täcka kostnader som uppkommit för förmedling av andra hemlösa djur och kostnader förknippade med hemlösa djur eller andra djurskyddsprojekt?”

35. Skriftliga yttranden har inkommit från Pfothenhilfe-Ungarn, ministeriet, den österrikiska och den italienska regeringen samt kommissionen. Pfothenhilfe-Ungarn, ministeriet och kommissionen yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 3 juni 2015.

Bedömning

Inledande anmärkningar

36. Den hänskjutande domstolen söker för det första klarhet i huruvida begreppen ”ekonomisk verksamhet” i artikel 1.5 i förordningen om skydd av djur under transport respektive ”handlare som inom gemenskapen deltar i handeln” med djur i artikel 12 i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller förutsätter ett vinstintresse.

37. För att besvara den principiella frågan krävs inte att domstolen exakt avgör vad den ersättning som Pfothenhilfe-Ungarn erhåller för varje förmedlad hund faktiskt täcker. Det framgår av tolkningsfrågorna att avgiften kan vara lägre än kostnaderna för att ta hand om en viss hund, vårda och transportera den till den nya hussen eller matten, eller precis täcka dessa kostnader. Avgiften kan också vara högre än dessa kostnader, i vilket fall överskottet används för att täcka kostnader som uppkommit för att förmedla hemlösa hundar eller för att täcka kostnader förknippade med andra djurskyddsprojekt. Denna faktiska fråga ska i förekommande fall avgöras av den behöriga nationella domstolen.

38. Pfothenhilfe-Ungarn har vidare gjort gällande att domen i detta mål sannolikt kommer att ha betydelse för dess ställning som välgörenhetsorganisation enligt tysk skatterätt. Det enda syftet med förevarande begäran om förhandsavgörande är dock att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva.¹⁷ I detta ingår att klargöra räckvidden för förordningen om skydd för djur under transport respektive direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller. Det ingår dock inte att undersöka vilka effekter tolkningen skulle kunna medföra för Pfothenhilfe-Ungarn utanför det nationella målet.

39. Slutligen omfattar den sekundära unionslagstiftning jag beskrev ovan¹⁸ två typer av situationer som var och en regleras av en särskild ordning. Den första typen av situationer rör förflyttning av sällskapsdjur som åtföljer ägarna eller en annan fysisk person som för ägarens räkning ansvarar för djuret under transport. För sådana förflyttningar gäller förordningen om transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte, utom i de fall då djuren transporteras i syfte att bli föremål för försäljning eller ägarbyte.¹⁹ Den andra typen av situationer rör gränsöverskridande förflyttningar av djur inom ramen för affärstransaktioner. Sådana förflyttningar omfattas av de betydligt strängare bestämmelserna i förordningen om skydd för djur under transport, direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller samt direktivet om djurhälsokrav i handeln.

40. Denna uppdelning har, enligt min uppfattning, ett dubbelt syfte.

41. Som kommissionen förklarade vid förhandlingen förekommer vid gränsöverskridande förflyttningar av sällskapsdjur som åtföljer ägarna oftast i mindre utsträckning kontakt med andra djur och personer än vid transport av djur inom ramen för affärstransaktioner. Till följd av detta är risken för spridning av smittsamma sjukdomar mindre i dessa fall och det saknas därför skäl att tillämpa direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller eller direktivet om djurhälsokrav i handeln på dessa förflyttningar.²⁰

42. För det andra ska det presumeras att en ägare av ett sällskapsdjur skulle transportera djuret på ett sätt som sannolikt inte skulle orsaka skada eller onödigt lidande. Unionslagstiftaren ansåg således inte att det fanns behov av att tillämpa förordningen om skydd för djur under transport på sådana förflyttningar.²¹

43. Det är uppenbart att lagstiftaren inte särskilt avsåg att omfatta en situation där ideella föreningar som i likhet med Pfothenhilfe-Ungarn ägnar sig åt att skydda djur genom att transportera och förmedla dem till nya hem mot en avgift.

44. Det råder enligt min uppfattning ingen tvekan om att denna lucka i lagstiftningen sannolikt kommer att ha vissa olyckliga följor, oavsett hur förevarande tolkningsfrågor besvaras. Om de ingående kraven i förordningen om skydd för djur under transport och direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller skulle vara tillämpliga, med den ekonomiska och administrativa börda som detta skulle medföra för organisationer som Pfothenhilfe-Ungarn, skulle detta mycket väl kunna begränsa sådana organisationers möjlighet att arbeta för djurens välbefinnande på det sätt de gör i dag. Om kraven inte skulle vara tillämpliga, finns det däremot en risk för att djur skulle transporteras under förhållanden som möjliggör spridning av sjukdomar och har en negativ inverkan på djurs (och människors) hälsa och välmående.

17 — Se, exempelvis, dom Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, punkt 18, och dom Pohotovost, C-470/12, EU:C:2014:101, punkt 29.

18 — Se ovan punkterna 5–29.

19 — Artikel 3 a i förordningen om transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte.

20 — Det ska dock anmärkas att kraven i förordning nr 576/2013 rörande förflyttningar av sällskapsdjur utan affärsmässigt syfte med avseende på raser som är känsliga för rabies (bland annat hundar) är strängare än de krav som tidigare gällde enligt förordningen om transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte.

21 — Nationella bestämmelser mot dålig behandling av djur kan (och bör) dock tillämpas när en enskild ägare transporterar sitt sällskapsdjur på ett sätt som inte är förenligt med denna presumtion.

Den första frågan: Transport av djur som har "samband med en ekonomisk verksamhet" i den mening som avses i artikel 1.5 i förordningen om skydd av djur under transport

45. Förordningen om skydd av djur under transport är endast tillämplig på transporter som har "samband med en ekonomisk verksamhet".²² Utgör Pfothenhilfe-Ungarns förmedlingsverksamhet, betraktad som en helhet (det vill säga verksamheten att samla in hemlösa hundar, ge dem nödvändig vård, publicera annonser på sin webbplats om de hundar som behöver ett nytt hem, ingå skyddsavtal och transportera hundarna till nya hem mot en avgift) en "ekonomisk verksamhet", även om den inte sker i vinstsyfte?

46. Även om begreppet "ekonomisk verksamhet" inte har en helt entydig betydelse i unionsrätten,²³ har domstolen vid flera tillfällen funnit att en verksamhet kan vara ekonomisk även om personen som bedriver verksamheten inte gör det i vinstsyfte.

47. Det är således fast rättspraxis att all verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad omfattas av fördragets konkurrensregler.²⁴ Förhållandet att en person inte söker uppnå vinst hindrar inte att personen är ett "företag" som, exempelvis, omfattas av förbud mot konkurrensbegränsande avtal eller statligt stöd, om personen erbjuder varor eller tjänster på marknaden som konkurrerar med varor och tjänster som erbjuds av vinstdrivande aktörer.²⁵ Såsom generaladvokat Jacobs har angett är det bästa testet vid bedömningen av om en verksamhet är ekonomisk till sin karaktär, och således omfattas av unionens konkurrensregler, "huruvida den, åtminstone i princip, kan bedrivas av ett privat företag i vinstsyfte".²⁶

48. Domstolen har antagit ett motsvarande synsätt i andra sammanhang. Exempelvis utesluter inte den omständigheten att en enhet som tilldelats ett kontrakt har bildats i den rättsliga formen av en privaträttslig förening och att den inte driver verksamhet i vinstsyfte att den kan bedriva ekonomisk verksamhet. Dessa omständigheter saknar således betydelse för tillämpningen av unionsrättsliga regler om offentlig upphandling.²⁷ På motsvarande sätt fråntar omständigheten att en person bedriver ideell verksamhet inte i sig verksamheten dess ekonomiska karaktär och utesluter den från tillämpningsområdet för unionsrättsliga bestämmelser rörande frihet att tillhandahålla tjänster.²⁸ Inte heller kan en sådan person undantas från kraven i unionslagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag.²⁹ Det framgår också av artikel 9.1 första stycket i mervärdesskattedirektivet,³⁰ att nämnda direktiv, i princip, är tillämpligt oavsett om en verksamhet bedrivs i vinstsyfte. Enligt denna bestämmelse avses med "beskattningsbar person den som, oavsett på vilken plats, självständigt bedriver en ekonomisk verksamhet, oberoende av dess syfte eller resultat". Detta stöds vidare av artikel 132 l och m i mervärdesskattedirektivet, som undantar vissa verksamheter som bedrivs av ideella organisationer. Verksamheterna i fråga skulle inte behöva ett särskilt undantag om de inte utgjorde ekonomiska verksamheter.³¹

22 — Artikel 1.5.

23 — Dom Meca-Medina och Majcen/kommissionen, C-519/04 P, EU:C:2006:492, punkterna 31–33. Se, för en bedömning av begreppet "ekonomisk verksamhet" på olika unionspolitiska områden, Odudu, Okeoghene, "Economic Activity as a Limit to Community Law", i Barnard, Catherine, Odudu, Okeoghene (red), *The Outer Limits of European Union Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, s. 225–243.

24 — Se, exempelvis, dom kommissionen/Italien, 118/85, EU:C:1987:283, punkt 3, dom kommissionen/Italien, C-35/96, EU:C:1998:303, punkt 36, och dom Pavlov m.fl., C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:428, punkt 75.

25 — Se, exempelvis, dom Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, punkt 85, dom Cassa di Risparmio di Firenze m.fl. C-222/04, EU:C:2006:8, punkt 123 samt dom Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, punkt 57, och där angiven rättspraxis.

26 — Generaladvokat Jacobs förslag till avgörande AOK Bundesverband m.fl., C-264/01, C-306/01, C-354/01 och C-355/01, EU:C:2003:304, punkt 27 (min kursivering). Domstolen har angett att obligatorisk sjuk- och moderskapsförsäkring inte uppfyller detta krav, eftersom de bygger på principen om nationell solidaritet utan något som helst vinstsyfte, se dom Poucet och Pistre, C-159/91 och C-160/91, EU:C:1993:63, punkterna 18 och 19.

27 — Se, senast, dom Centro Hospitalar de Setúbal och SUCH, C-574/12, EU:C:2014:2004, punkt 33 och där angiven rättspraxis.

28 — Se dom Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, punkterna 35 och 36, dom Smits och Peerbooms, C-157/99, EU:C:2001:404, punkterna 50–59, samt dom Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, punkt 33.

29 — Dom kommissionen/Förenade kungariket, C-382/92, EU:C:1994:233, punkterna 44 och 45.

30 — Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, s. 1).

31 — Se, för ett aktuellt exempel, dom The Bridport and West Dorset Golf Club, C-495/12, EU:C:2013:861.

49. Både ordalydelsen och sammanhanget i artikel 1.5 samt syftet med förordningen om skydd av djur under transport stöder uppfattningen att begreppet ”ekonomisk verksamhet” i artikel 1.5 inte ska ges en tolkning som skiljer sig från begreppets normala betydelse i unionsrätten.

50. För det första gör artikel 1.5, i samband med angivelsen att förordningen ”inte [ska] tillämpas på djurtransporter som inte har samband med en ekonomisk verksamhet”, inte någon åtskillnad mellan ekonomisk verksamhet som sker i vinstsyfte och annan ekonomisk verksamhet. Inte heller används uttrycket ”transport i kommersiellt syfte”.

51. Vidare förklaras i skäl 12 i förordningen om skydd av djur under transport endast att ”[t]ransport i kommersiellt syfte” ska tolkas extensivt. Detta skäl ger därför inte någon användbar ledning vid tolkningen av begreppet ”ekonomisk verksamhet” i artikel 1.5 i samma förordning.

52. Däremot antyder skäl 21 att viss verksamhet som inte sker i kommersiellt syfte ändå ska betraktas som ”ekonomisk verksamhet” i den mening som avses i artikel 1.5. Såsom anges i nämnda skäl transporteras registrerade hästdjur ofta ”i icke-kommersiella syften”, exempelvis för tävlingar, kapplöpningar, kulturella evenemang eller avel. Detta motiverar en avvikelse från vissa (men inte alla) bestämmelser i förordningen om skydd av djur under transport vid sådana transporter. Det framgår således att transport av djur i ”icke-kommersiella syften” kan ha ”samband med en ekonomisk verksamhet”. Annars skulle det inte ha varit nödvändigt att göra ett uttryckligt undantag.

53. Vidare skulle det utgöra ett uppenbart hot mot huvudsyftet med förordningen om skydd av djur under transport, nämligen att skydda djuren vid transport, om nämnda förordning endast ansågs tillämplig på ekonomisk verksamhet som sker i vinstsyfte.³² I de omständigheter som är aktuella i det nationella målet transporterades ett betydande antal hundar över unionens inre gränser i en enda sändning. Djuren utsattes således åtminstone i viss mån för sådana risker för deras hälsa och välbefinnande som förordningen om skydd av djur under transport avser att motverka.³³ Då hemlösa hundar – vilket både Pfothenhilfe-Ungarn och kommissionen i huvudsak gjorde gällande vid förhandlingen – ofta har sämre hälsa än andra hundar, är det enligt min uppfattning inte skäligt att bortse från dessa risker.

54. Inte heller delar jag Pfothenhilfe-Ungarns uppfattning att förordningen om skydd av djur under transport inte ska tillämpas på dess förmedlingsverksamhet enbart på grund av att organisationens uttryckliga syfte är att skydda djur. Detta syfte är lovvärt, men utesluter inte i sig möjligheten att en sådan organisation – utan tvekan oavsiktligt – skulle kunna transportera djur på ett sätt som kan skada dem eller utsätta dem för onödigt lidande eller på ett sätt som omedvetet kan förvärra en oupptäckt sjukdom.

55. En sådan tolkning av artikel 1.5 är slutligen inte bara förenlig med artikel 13 FEUF utan också med Europarådets konvention nr 193 om skydd av djur under internationella transporter (nedan kallad konventionen) som unionen har undertecknat³⁴ och som det hänvisas till i skälen till förordningen om skydd av djur under transport.³⁵ Även om förflyttningar av djur mellan medlemsstaterna i sig inte omfattas av konventionen,³⁶ eftersträvar både konventionen och förordningen om skydd av djur under transport i stort sett samma syfte, nämligen att skydda djurens välbefinnande under transport.³⁷ De två

32 — Se dom Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, punkt 44.

33 — Sådana risker kan exempelvis uppkomma till följd av att olämpliga transportmedel används eller av att de tekniska reglerna om det minsta utrymme som ska finnas för varje djur eller utfodring och vattning av djuren under transporten åsidosätts.

34 — Se rådets beslut 2004/544/EG av den 21 juni 2004 om undertecknande av Europeiska konventionen om skydd av djur under internationella transporter (EUT L 241, s. 21).

35 — Skäl 4.

36 — Artikel 1.1 i konventionen.

37 — Se, särskilt, artikel 4.1 i konventionen.

instrumenten grundar sig också på samma principer.³⁸ I den förklarande rapporten till konventionen, som antogs av ministerkommittén den 11 juni 2003, anges uttryckligen att transport som omfattas av konventionen ”kan ske i kommersiellt eller icke-kommersiellt syfte” (”can be either for commercial or non-commercial purposes”).

56. Jag anser därför att en ideell förenings transport av djur har ”samband med en ekonomisk verksamhet” om transporten ingår bland de varor eller tjänster som föreningen erbjuder på en viss marknad. Är detta fallet här?

57. Enligt min uppfattning är det klart att en ideell förening är verksam på marknaden för sällskapsdjur när den driver verksamhet av sådan art som är föremål för bedömning i det nationella målet. Omständigheten att produkter och tjänster i viss utsträckning kan fylla samma behov innebär att de i viss omfattning är utbytbara sinsemellan³⁹ och att de därför erbjuds på samma marknad. Även om det skyddsavtal som Pfothenhilfe-Ungarn ingår med en viss privatperson inte innebär någon övergång av äganderätt,⁴⁰ blir privatpersonen hundens nya husse eller matte när avgiften har betalats och åtar sig att ta hand om hunden på lämpligt sätt. I dessa avseenden skiljer sig inte situationen principiellt från en situation där hunden inhandlas i en djurbutik. Föreningar som Pfothenhilfe-Ungarn kan också erbjuda ett brett urval av hundar av olika ras, ålder och storlek.⁴¹ Det råder därför åtminstone en viss överlappning mellan verksamheten att förmedla hundar till nya ägare mot avgift, såsom är fallet i det nationella målet, och verksamheten att sälja hundar i djurbutiker.⁴²

58. Jag anser därför att en förening som Pfothenhilfe-Ungarn transporterar djur i ”samband med en ekonomisk verksamhet” i den mening som avses i artikel 1.5 i förordningen om skydd av djur under transport när den transporterar hundar mellan medlemsstaterna i syfte att förmedla dem till en tredje part mot avgift, oavsett om verksamheten bedrivs i vinstsyfte eller inte.

Den andra frågan: ”Handeln med djur inom gemenskapen” i den mening som avses i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller

59. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i tolkningen av artikel 12 i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller. För att kunna ge ett användbart svar på denna fråga är det först nödvändigt att undersöka huruvida förflyttning av djur av det slag som är för handen i det nationella målet över huvud taget omfattas av nämnda direktiv. Som jag nämnt tidigare ska detta direktiv inte tillämpas på veterinära kontroller vid förflyttning mellan medlemsstaterna av sällskapsdjur som ledsagas av en fysisk person och som står under dennes ansvar, i de fall då förflyttningen saknar kommersiellt syfte.⁴³

38 — Se, exempelvis, följande bestämmelser i konventionen: artikel 5 (godkännande av transportörer), artikel 6 (design och konstruktion av transportmedel), artikel 7 (planering av transport), artikel 9 (i skick för transport) och artikel 11 (vila, vatten och föda före ilastning).

39 — Se dom De Landtsheer Emmanuel, C-381/05, EU:C:2007:230, punkt 30 och där angiven rättspraxis, samt dom Lidl, C-159/09, EU:C:2010:696, punkt 32.

40 — Se ovan punkt 32.

41 — Detta framgår tydligt av Pfothenhilfe-Ungarns webbplats: www.pfothenhilfe-ungarn.de/zu_vermitteln.html.

42 — Då Pfothenhilfe-Ungarn, till skillnad från en djurbutik, inte förmedlar hundar i vinstsyfte, kan den nya ägaren betala mindre för att erhålla ett sällskapsdjur. Däremot kan den nya ägaren komma att ådra sig extra kostnader vid ett senare tillfälle om en hund med okänd bakgrund blir sjuk eller mår dåligt på grund av sina tidigare upplevelser när den var hemlös.

43 — Ovan punkt 15.

60. Det framgår av ordalydelsen i artikel 1 fjärde stycket i direktivet att den bestämmelsen endast omfattar förflyttningar av sällskapsdjur som i) ledsagas och ii) står under ansvar av en *fysisk* person. Sådana förflyttningar regleras av förordningen om transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte om djuren inte ska bli föremål för försäljning eller ägarbyte.⁴⁴ Såsom kommissionen har gjort gällande avser således undantaget i bestämmelsen inte transport som står under ansvar av en *juridisk* person (inte ens om hundarna rent faktiskt transporteras av en fysisk person, såsom är fallet i det nationella målet). Det ankommer på den nationella domstolen att i förekommande fall på grundval av de faktiska omständigheterna fastställa huruvida Pfotenhilfe-Ungarn (som förefaller vara en juridisk person enligt tysk rätt) hade ansvaret för hundarna under transporten och fram till det ögonblick de överlämnades till sina nya ägare, eller om det skedde en adekvat övergång av rättsligt ansvar till den eller de fysiska personer som utförde transporten och efterföljande åtgärder.⁴⁵

61. Är en förening som Pfotenhilfe-Ungarn en ”handlare som inom gemenskapen deltar i handeln med djur” i den mening som avses i artikel 12 i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller, när den transporterar hundar mellan medlemsstater i syfte att förmedla dem till tredje part mot en avgift men detta inte sker i vinstsyfte?

62. Med avseende först på ordalydelsen saknar det avgörande betydelse att begreppet ”Unternehmer” (i den tyska versionen), ”επιχειρήσεις” (i den grekiska versionen), ”dealers” (i den engelska versionen), ”handelaars” (i den nederländska versionen) och ”handlare” (i den svenska versionen) har använts i artikel 12. Även om man antar att vart och ett av dessa ord automatiskt förutsätter ett vinstsyfte (vilket i sig är tveksamt), är detta uppenbarligen inte fallet med de motsvarande begreppen i de övriga språkversioner av bestämmelsen som antagits år 1990.⁴⁶

63. Begreppet ”handel” har samma betydelse i direktivet om avelstekniska kontroller som det har i fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor.⁴⁷ Fördragsbestämmelserna i fråga utgör en av den gemensamma marknadens centrala egenskaper. Således ska begreppet ”handel med varor” i artikel 28 FEUF tolkas extensivt. I domen i målet kommissionen/Italien har domstolen definierat begreppet varor i den mening som avses i vad som nu utgör artikel 28 FEUF som ”produkter som *kan* värderas i pengar och som i den egenskapen omfattas av handel”.⁴⁸ Således ska fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor i princip tillämpas oavsett om varorna i fråga transporteras över nationella gränser i syfte att säljas eller säljas vidare eller för personlig användning eller konsumtion.⁴⁹

64. Förhållandet huruvida en förflyttning av ”varor” (inbegripet djur) utgör en del av en transaktion som genomförs i vinstsyfte saknar i ännu högre grad relevans för frågan om förflyttningen i fråga regleras av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor och därmed i förlängningen av artikel 12 i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller.

44 — Se artikel 3 a i nämnda förordning. Det förefaller, mot bakgrund av de faktiska omständigheterna i det nationella målet, som om äganderätten till hundarna inte formellt överläts till de nya ägarna. I varje enskilt fall ägde inte desto mindre betalning normalt rum och hunden ”överfördes”. Detta var faktiskt det som omhändertagandet av hunden just syftade till. Jag anser, under dessa omständigheter, att överföringen måste likställas med en ”[försäljning] eller [ägarbyte]” i den mening som avses i bestämmelsen.

45 — Av de skäl som anges nedan i punkterna 70 och 71 kanske det i slutänden trots allt inte är nödvändigt i förevarande mål.

46 — Se, särskilt, den spanska versionen (”agentes”), den danska versionen (”ehrværsvdrivende”), den franska versionen (”opérateurs”), den italienska versionen (”operatori”) och den portugisiska versionen (”operadores”). Se även den rumänska versionen (”operatorii”).

47 — Artikel 2.3 i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller.

48 — Dom kommissionen/Italien, 7/68, EU:C:1968:51 (min kursivering). Definitionen omfattar sällskapsdjur. Se, exempelvis dom kommissionen/Belgien, C-100/08, EU:C:2009:537, punkt 42.

49 — Domen Schumacher, 215/87, EU:C:1989:111, punkt 22. Se även generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i målet kommissionen/Belgien, C-2/90, EU:C:1991:344, punkt 15 och där angiven rättspraxis.

65. Nämda direktivs syfte att ersätta det tidigare systemet med veterinära och avelstekniska kontroller vid unionens inre gränser med ett harmoniserat system för kontroller i ursprungs- respektive mottagarmedlemsstaten stöder vidare denna inställning. Detta harmoniserade system, som bygger på större förtroende för veterinärkontrollerna i ursprungsstaten,⁵⁰ syftar både till att förverkliga den inre marknaden och till att skydda människors och djurs hälsa.⁵¹

66. Kraven i artikel 12 att alla handlare som inom gemenskapen deltar i handeln med djur som omfattas av direktivet på begäran av den behöriga myndigheten i förväg ska föras in i ett offentligt register samt registrera leveranser bidrar på ett centralt sätt till att uppnå dessa mål. Således ska den behöriga myndigheten i ursprungsmedlemsstaten exempelvis utföra kontroller på anläggningar, godkända marknader och uppsamlingscentraler, centraler eller organisationer för att förvissa sig om att djur och varor som är avsedda för handeln motsvarar gemenskapens krav, bland annat kraven i artikel 3.1 i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller.⁵² I synnerhet får endast djur som kommer från anläggningar, centraler eller organisationer som undergår regelbundna offentliga veterinärkontroller förekomma i handeln.⁵³ Med hänsyn till detta är det uppenbarligen nödvändigt för den behöriga myndigheten i ursprungsmedlemsstaten att ha ett register över alla platser där regelbundna veterinärkontroller ska utföras.

67. Vidare får den behöriga myndigheten i mottagarmedlemsstaten utföra stickprover i mottagarlandet för att fastställa att kraven enligt artikel 3 har uppfyllts eller utföra kontroller under transporten av djur och varor inom det egna territoriet om den har information som gör att en överträdelse kan misstänkas.⁵⁴ Om myndigheten fastställer att det förekommer zoonos eller någon sjukdom eller annan orsak som kan utgöra en allvarlig risk för djur eller människor, ska den beordra att djuret eller djursändningen sätts i karantän eller slaktas om det är nödvändigt.⁵⁵ Myndigheten är skyldig att omedelbart skriftligen underrätta de ansvariga myndigheterna i de övriga medlemsstaterna och kommissionen om vilka resultat man kommit fram till, vilka beslut man fattat samt skälen för dessa beslut.⁵⁶ Den ska också utan dröjsmål kontakta de behöriga myndigheterna i ursprungsmedlemsstaten, för att den senare ska kunna vidta samtliga nödvändiga åtgärder.⁵⁷ Om det finns en risk för en epidemi kan dessa åtgärder exempelvis omfatta att sätta boskap i karantän på ursprungsanläggningen och underrätta de behöriga myndigheterna på samtliga platser dit djur från denna anläggning har sänts. Dessa åtgärder betonar betydelsen av att ha ett register över handlare och registrering av leveranser i den ordning som inrättas genom direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller.

68. Denna ordning skulle kunna hotas och direktivets mål undermineras om artikel 12 inte skulle tillämpas i en situation som den i det nationella målet. Det kan också vara svårt att i praktiken (särskilt inom ramen för stickprovskontroller) skilja mellan transporter av partier med sällskapsdjur som har samband med verksamheter som drivs i vinstsyfte och sådana som inte gör det och därför medföra en motsvarande risk för bedrägeri. Unionslagstiftaren har uttryckligen erkänt denna risk. Skälen till kommissionens förordning (EU) nr 388/2010⁵⁸ hänvisar till erfarenhet av tillämpningen av förordningen om transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte som visar att det är hög risk för att kommersiell transport av hundar, katter och illrar olagligt kamoufleras som transporter utan kommersiellt syfte.⁵⁹ För att undvika ett sådant beteende beslutade kommissionen att kraven och

50 — Sjätte skälet.

51 — Den sistnämnda målsättningen framgår av en mängd bestämmelser i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller, särskilt artiklarna 2.1, 8.1 b, 9.1 sjätte stycket och 10.1 fjärde stycket.

52 — Artikel 3.3 första stycket.

53 — Artikel 3.1 b.

54 — Artikel 5.1 a.

55 — Artikel 8.1 a första stycket.

56 — Artikel 8.1 a tredje stycket.

57 — Artikel 9.1 första stycket

58 — Av den 6 maj 2010 om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 998/2003 vad gäller det högsta antalet sällskapsdjur av vissa arter som får transporteras utan kommersiellt syfte (EUT L 114, s. 3).

59 — Skäl 6.

kontrollerna i direktivet om djurhälsokrav i handeln skulle omfatta transport av fler än fem sällskapsdjur. Samma motivering återspeglas i skälen till förordning nr 576/2013,⁶⁰ som föreskriver att transport av fler än fem sällskapsdjur mellan medlemsstater i princip omfattas av djurhälsokraven i direktivet om djurhälsokrav i handeln och veterinärkontrollerna i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller.⁶¹

69. Jag anser därför att en förening som Pfothenhilfe-Ungarn är en handlare som inom gemenskapen deltar i handeln med djur, i den mening som avses i artikel 12 i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller, när den transporterar hundar mellan medlemsstater i syfte att förmedla dem till tredje part mot en avgift, oavsett om verksamheten drivs i vinstsyfte eller inte.

70. Trots det ovan sagda är det dock tveksamt huruvida bestämmelsen kan åberopas mot Pfothenhilfe-Ungarn i det nationella målet, som rör en tvist mellan nämnda förening och en offentlig myndighet i Tyskland. Det är fast rättspraxis att ett direktiv inte i sig kan medföra skyldigheter för en enskild och att en bestämmelse i ett direktiv inte som sådan kan åberopas gentemot denne i en nationell domstol.⁶² Av detta följer att en nationell myndighet inte gentemot en enskild kan åberopa en bestämmelse i ett direktiv som ännu inte (korrekt) genomförts i nationell rätt.⁶³ Denna rättspraxis syftar till att hindra en stat från att dra nytta av sin underlåtenhet att följa unionsrätten.⁶⁴

71. 4 § i den nationella förordningen, genom vilken artikel 12 a första stycket i direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller införlivades med tysk rätt, gäller endast ”yrkesmässig” (”gewerbsmäßig”) verksamhet. Det är fast rättspraxis att skyldigheten för den nationella domstolen att vid tolkningen av de relevanta reglerna i nationell rätt beakta direktivets innehåll emellertid begränsas av de allmänna rättsprinciper som utgör en del av unionsrätten och särskilt av principerna om rättssäkerhet och icke-retroaktivitet. Denna skyldighet kan inte tjäna som grund för att tolka nationell rätt *contra legem*.⁶⁵ Det framgår av handlingarna i målet att Pfothenhilfe-Ungarns verksamhet *inte* är ”yrkesmässig”. Det skulle således, som jag antytt ovan, krävas en tolkning *contra legem* för att ge uttrycket en betydelse som är förenlig med tillämpningsområdet för direktivet om veterinära och avelstekniska kontroller. Detta är dock frågor som det åligger den nationella domstolen att bedöma.

Kompletterande synpunkter

72. De faktiska omständigheterna i förevarande mål visar tydligt att det finns en lucka i unionslagstiftningen som reglerar gränsöverskridande förflyttningar av djur. När jag lämnar detta förslag till avgörande till domstolen har jag mycket klart i åtanke att en ideell förening som tar hand om upphittade hundar i en medlemsstat och förmedlar dem till nya ägare i andra medlemsstater inte har resurser att uppfylla de ingående krav i lagstiftningen som är avsedd att garantera skydd för djurhälsan inom ramen för kommersiell verksamhet som sker i vinstsyfte. Det är säkert många som skulle finna det rent grundlöst att tillämpa denna lagstiftning på föreningar som Pfothenhilfe-Ungarn. Trots detta skulle det inte vara riktigt att utan vidare tillämpa de avsevärt mindre långtgående bestämmelserna om gränsöverskridande förflyttningar av sällskapsdjur i förevarande situation.

60 — Skäl 11.

61 — Artikel 5.4.

62 — Se, exempelvis, dom Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, punkt 48, dom Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, punkt 9, samt dom Rieser Internationale Transporte, C-157/02, EU:C:2004:76, punkt 22.

63 — Dom Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, punkt 10, samt dom Arcaro, C-168/95, EU:C:1996:363, punkterna 36–38.

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

65 — Se, bland annat, dom Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, punkt 13, samt dom Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, punkt 61.

73. Ibland är det möjligt att lösa ett problem genom en uppfinningsrik tolkning av befintlig lagstiftning. Jag har dock kommit fram till att detta inte är möjligt i förevarande fall. Jag anser inte heller att det är möjligt för domstolen att uppnå en lämplig (ny) avvägning mellan främjande av den fria rörligheten för djur i gott syfte och säkerställande av lämpligt skydd för djurs och människors hälsa, särskilt med beaktande av behovet att motverka bedrägeri och missbruk. Det är en uppgift som ankommer på lagstiftaren. Jag hoppas att detta mål har visat att det finns ett behov för lagstiftaren att agera.

Förslag till avgörande

74. Mot bakgrund av anförda överväganden föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) har ställt på följande sätt:

- 1) En djurskyddsförening transporterar djur i samband med en ekonomisk verksamhet, i den mening som avses i artikel 1.5 i rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97, när den transporterar hundar mellan medlemsstater i syfte att förmedla dem till tredje part mot en avgift, oavsett om verksamheten sker i vinstsyfte eller inte.
- 2) I ett sådant fall ska en sådan förening också betraktas som en handlare som inom gemenskapen deltar i handeln med djur, i den mening som avses i artikel 12 i rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att fastställa huruvida den bestämmelsen kan åberopas mot Pfothenhilfe-Ungarn i det nationella målet.