ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

3 december 2015*

„Prejudiciële verwijzing — Verordening (EG) nr. 1/2005 — Artikel 1, lid 5 — Dierenbescherming tijdens het vervoer — Vervoer van zwerfhonden van een lidstaat naar een andere door een vereniging voor dierenbescherming — Begrip ‚economische bedrijvigheid' — Richtlijn 90/425/EEG — Artikel 12 — Begrip ‚handelaars die werkzaam zijn in het intracommunautaire verkeer'"

In zaak C-301/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (hoogste administratieve rechter, Duitsland) bij beslissing van 9 april 2014, ingekomen bij het Hof op 24 juni 2014, in de procedure

Pfotenhilfe-Ungarn e.V.

tegen

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

in tegenwoordigheid van:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, president van de Derde kamer, waarnemend voor de president van de Vierde kamer, J. Malenovský, M. Safjan, A. Prechal (rapporteur) en K. Jürimäe, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 juni 2015,

gelet op de opmerkingen van:

— Pfotenhilfe-Ungarn e.V., vertegenwoordigd door K. Leondarakis, Rechtsanwalt,

— het Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, vertegenwoordigd door W. Ewer, Rechtsanwalt,

* Procestaal: Duits.

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door F. Urbani Neri, avvocato dello Stato,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Eberhard als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Eggers en H. Kranenborg als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 september 2015,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 1, lid 5, van verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van verordening (EG) nr. 1255/97 (PB 2005, L 3, blz. 1), en van artikel 12 van richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 224, blz. 29), zoals gewijzigd bij richtlijn 92/60/EEG van de Raad van 30 juni 1992 (PB L 268, blz. 75; hierna: „richtlijn 90/425").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Pfotenhilfe-Ungarn e.V. (hierna: „Pfotenhilfe-Ungarn"), een vereniging voor dierenbescherming, en het Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (ministerie van Energietransitie, Landbouw, Milieu en Plattelandsgebieden van het Land Schleswig-Holstein; hierna: „ministerie") over de beslissing van dit ministerie om Pfotenhilfe-Ungarn, na een door deze vereniging verricht grensoverschrijdend hondenvervoer, te onderwerpen aan de in de nationale regeling betreffende dierengezondheid opgelegde aanmeldings- en registratieplicht.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 1/2005

3 De overwegingen 2, 12 en 21 van verordening nr. 1/2005 luiden:

„(2) Bij richtlijn 91/628/EEG [van de Raad van 19 november 1991 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en tot wijziging van de richtlijnen 90/425 en 91/496/EEG (PB L 340, blz. 17), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 806/2003 van 14 april 2003 (PB L 122, blz. 1; hierna: ‚richtlijn 91/628')], heeft de Raad voorschriften op het gebied van het vervoer van dieren vastgesteld om de technische belemmeringen voor het handelsverkeer in levende dieren uit de weg te ruimen, ervoor te zorgen dat de betrokken marktordeningen goed kunnen functioneren, en tevens een afdoende bescherming van de dieren te garanderen.

[...]

(12) Vervoer voor commerciële doeleinden is niet beperkt tot vervoer waarbij een onmiddellijke uitwisseling van geld, goederen of diensten plaatsvindt. Vervoer voor commerciële doeleinden omvat met name vervoer dat rechtstreeks of onrechtstreeks leidt dan wel [...] strekt tot het maken van winst.

[...]

(21) Geregistreerde eenhoevigen, als gedefinieerd in artikel 2, onder c), van richtlijn 90/426/EEG [van de Raad van 26 juni 1990 tot vaststelling van veterinairrechtelijke voorschriften voor het verkeer van paardachtigen en de invoer van paardachtigen uit derde landen (PB L 224, blz. 42), zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/68/EG (PB L 139, blz. 320)], worden vaak voor niet-commerciële doeleinden vervoerd, en dat vervoer moet plaatsvinden overeenkomstig de algemene doelstellingen van deze verordening. Gelet op de aard van dat vervoer, is het dienstig om van bepaalde voorschriften af te wijken wanneer geregistreerde eenhoevigen worden vervoerd voor wedstrijden, races, culturele manifestaties of fokdoeleinden. [...]"

4 Artikel 1, leden 1 en 5, van deze verordening bepaalt:

„1. Deze verordening is van toepassing op het vervoer van levende gewervelde dieren binnen de Gemeenschap, alsmede op de door ambtenaren te verrichten speciale controles op partijen dieren die het douanegebied van de Gemeenschap binnenkomen of verlaten.

[...]

5. Deze verordening is niet van toepassing op het vervoer van dieren dat geen verband houdt met een economische bedrijvigheid [...]."

5 Artikel 33 van de verordening luidt:

„Richtlijn [91/628] [wordt] met ingang van 5 januari 2007 ingetrokken. Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn [...] worden gelezen als verwijzingen naar deze verordening."

Richtlijn 90/425

6 De tweede tot en met de vijfde overweging van richtlijn 90/425 luiden:

„Overwegende dat, voor een harmonieuze werking van de gemeenschappelijke marktordeningen voor dieren en producten van dierlijke oorsprong, de diergeneeskundige en zoötechnische belemmeringen voor de ontwikkeling van het intracommunautaire handelsverkeer in de betrokken dieren en producten moeten verdwijnen; dat het vrije verkeer van dieren en landbouwproducten in dit opzicht een fundamenteel onderdeel is van de gemeenschappelijke marktordeningen en een rationele ontwikkeling van de landbouwproductie alsmede een optimale aanwending van de productiefactoren mogelijk moet maken;

Overwegende dat de veterinaire controles ter bescherming van de gezondheid van mens en dier momenteel aan de grenzen worden verricht;

Overwegende dat het de bedoeling is de veterinaire controles uiteindelijk uitsluitend te laten plaatsvinden op de plaats van verzending; dat daartoe de essentiële eisen op het gebied van de bescherming van de diergezondheid moeten worden geharmoniseerd;

Overwegende dat in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt zolang deze doelstelling niet is verwezenlijkt de nadruk moet worden gelegd op de controles bij verzending en de organisatie van de controles die kunnen worden verricht op de plaats van bestemming; dat bij deze procedure wordt afgezien van de mogelijkheid om aan de binnengrenzen van de Gemeenschap veterinaire controles te verrichten en dat in dit verband het handhaven van een gezondheidscertificaat of een identificatiedocument voorgeschreven door de communautaire voorschriften gerechtvaardigd is;

[...]"

7 Artikel 1 van richtlijn 90/425 luidt:

„De lidstaten zien erop toe dat de veterinaire controles op levende dieren en producten die vallen onder de in bijlage A vermelde richtlijnen of op de in artikel 21, eerste alinea, bedoelde dieren en producten en die voor het handelsverkeer zijn bestemd, onverminderd het bepaalde in artikel 7, niet meer aan de grenzen, maar overeenkomstig deze richtlijn worden uitgevoerd.

[...]

Deze richtlijn geldt niet voor veterinaire controles met betrekking tot het verkeer zonder handelskarakter tussen lidstaten van gezelschapsdieren die begeleid worden door een natuurlijke persoon die tijdens het verkeer voor de dieren verantwoordelijk is."

8 Artikel 2, punt 3, van deze richtlijn luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

3) handelsverkeer: handelsverkeer tussen lidstaten in de zin van artikel 9, lid 2, van het [EEG-Verdrag];

[...]"

9 Artikel 12 van deze richtlijn luidt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat alle handelaars die werkzaam zijn in het intracommunautaire verkeer van de in artikel 1 bedoelde dieren en/of producten:

a) verplicht zijn zich eerst, op verzoek van de bevoegde autoriteit, in te schrijven in een officieel register;

b) een register bijhouden waarin de leveringen en, voor de ontvangers bedoeld in artikel 5, lid 1, onder b), iii), de verdere bestemming van de dieren of de producten worden aangetekend.

Dit register dient gedurende een door de bevoegde nationale autoriteit vast te stellen termijn te worden bewaard om op verzoek te worden voorgelegd aan de bevoegde autoriteit."

10 Bijlage A bij richtlijn 90/425 noemt met name de richtlijnen op die voorzien in op levende dieren te verrichten veterinaire controles, die overeenkomstig deze richtlijn moeten worden verricht. Tot deze teksten behoort richtlijn 91/628.

Verordening (EG) nr. 998/2003

11 Verordening (EG) nr. 998/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 inzake veterinairrechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en houdende wijziging van richtlijn 92/65/EEG van de Raad (PB L 146, blz. 1) is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 576/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren (PB L 178, blz. 1). Gelet op de datum van de feiten in het hoofdgeding is verordening nr. 998/2003 niettemin erop van toepassing. Artikel 1 van deze verordening luidde:

„Bij deze verordening worden de veterinairrechtelijke voorschriften vastgesteld waaraan het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren moet voldoen, alsmede de regels betreffende de controle van dat verkeer."

12 Artikel 2, eerste alinea, van deze verordening bepaalde:

„Deze verordening is van toepassing op het verkeer tussen lidstaten of uit derde landen van gezelschapsdieren van de op de lijst in bijlage I genoemde soorten."

13 Artikel 3, onder a), van deze verordening bepaalde:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

a) ‚gezelschapsdieren': dieren van de op de lijst in bijlage I genoemde soorten die hun eigenaar of een natuurlijke persoon die er namens de eigenaar tijdens het verkeer voor verantwoordelijk is, begeleiden en die niet voor verkoop of eigendomsoverdracht bestemd zijn;

[...]"

14 Tot de in bijlage I bij verordening nr. 998/2003 genoemde diersoorten behoorde onder deel A de hond.

Duits recht

15 § 4 van het besluit ter bescherming van de interne markt tegen dierziekten (Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung, hierna: „besluit ter bescherming tegen dierziekten"), tot omzetting van met name artikel 12, onder a), van richtlijn 90/425, luidt:

„Wie voornemens is bedrijfsmatig,

1. in bijlage 1 vermelde dieren of goederen intracommunautair over te brengen of in te voeren, of

2. als huisdier gehouden evenhoevigen te vervoeren in het kader van een intracommunautaire overbrenging of invoer, dient dit bij de bevoegde autoriteit aan te melden voorafgaand aan de aanvang van de activiteit. Dit geldt niet voor bedrijven die dienen te beschikken over een vergunning als bedoeld in § 15, lid 1 of 3, of § 14 van het besluit betreffende de bestrijding van visziekten (Fischseuchen-Verordnung), en voor bedrijven die met het oog op een activiteit als bedoeld in de eerste zin in een andere lidstaat zijn geregistreerd of toegelaten. De bevoegde autoriteit schrijft de aangemelde bedrijven in in een register en kent hun een registernummer toe."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

16 Pfotenhilfe-Ungarn is een geregistreerde vereniging van openbaar nut in de zin van het nationaal belastingrecht, die tot doel heeft zowel de dierenbescherming te bevorderen als dieren actief te beschermen. Zij biedt onder meer via haar website verlaten honden voor herplaatsing aan, die voor het overgrote deel zijn gevonden door verenigingen voor dierenbescherming in Hongarije. Wie een hond wil houden, verbindt zich in een zogenaamde „beschermingsovereenkomst" met Pfotenhilfe-Ungarn ertoe het welzijn van de hond in acht te nemen en een vergoeding te betalen, die in de regel 270 EUR bedraagt. Na het sluiten van de overeenkomst brengen leden van Pfotenhilfe-Ungarn de betrokken honden naar Duitsland, waar zij worden overhandigd aan de personen die ze willen houden. De eigendom gaat evenwel niet op hen over en indien de „beschermingsovereenkomst" niet wordt nageleefd, heeft Pfotenhilfe-Ungarn het recht deze op te zeggen. Op die wijze heeft zij tussen 2007 en 2012 meer dan 2 000 honden herplaatst.

17 Op 29 december 2009 vervoerde Pfotenhilfe-Ungarn 39 honden van Hongarije naar Duitsland. Wegens twijfel aan de gezondheidstoestand en de vaccinatiestatus van een hond van dat transport gelastte het ministerie bij circulaire de territoriaal bevoegde veterinaire autoriteiten alle dieren van dat transport te controleren.

18 Dienaangaande, aldus het ministerie, kon Pfotenhilfe-Ungarn zich niet beroepen op de bij verordening nr. 998/2003 gestelde veterinairrechtelijke voorschriften die van toepassing zijn op het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren, op grond dat de door haar georganiseerde overbrenging en herplaatsing van dieren verband houden met een economische bedrijvigheid. Bijgevolg is verordening nr. 1/2005 van toepassing, zodat Pfotenhilfe-Ungarn de door de nationale regeling inzake dierengezondheid, met name § 4 van het besluit ter bescherming tegen dierziekten, opgelegde aanmeldings- en registratieplicht moet nakomen.

19 Het Verwaltungsgericht (rechter in bestuurszaken) verwierp het tegen dat besluit van het ministerie door Pfotenhilfe-Ungarn ingestelde beroep. Het Oberverwaltungsgericht (hogere regionale rechter in bestuurszaken) verwierp het hoger beroep van Pfotenhilfe-Ungarn tegen dat vonnis. Pfotenhilfe-Ungarn heeft de verwijzende rechter, het Bundesverwaltungsgericht (hoogste administratieve rechter), vervolgens verzocht om „Revision" van dat arrest.

20 De verwijzende rechter vraagt zich in de eerste plaats af of het bepaalde in artikel 1, lid 5, van verordening nr. 1/2005 dat zij „niet van toepassing [is] op het vervoer van dieren dat geen verband houdt met een economische bedrijvigheid", de toepassing van deze verordening op de voor hem aanhangige zaak uitsluit. De verwijzende rechter vraagt zich meer bepaald af wat de aan het begrip „economische bedrijvigheid" in die bepaling te geven draagwijdte is en wat de relevantie is van het feit dat daarbij sprake is van winst of van winstoogmerk in het licht van met name de overwegingen 12 en 21 van deze verordening.

21 In de tweede plaats wenst de verwijzende rechter te vernemen onder welke voorwaarden personen kunnen worden gekwalificeerd als „handelaars die werkzaam zijn in het intracommunautaire verkeer" in de zin van artikel 12 van richtlijn 90/425 („Unternehmer" in de Duitse versie van deze richtlijn). Volgens deze rechter is Pfotenhilfe-Ungarn ongetwijfeld actief in het intracommunautaire verkeer in de zin van deze bepaling. Onzeker is evenwel of deze vereniging kan worden gekwalificeerd als „handelaar" (in de Duitse versie „Unternehmen"), waarvoor volgens de rechtspraak van het Hof een economische activiteit moet worden uitgeoefend.

22 Derhalve heeft het Bundesverwaltungsgericht besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Is er sprake van vervoer van dieren dat geen verband houdt met een economische bedrijvigheid in de zin van artikel 1, lid 5, van verordening nr. 1/2005, wanneer dat vervoer wordt verricht door een als van algemeen nut erkende vereniging voor dierenbescherming en tot doel heeft zwerfhonden te herplaatsen bij derden tegen betaling van een vergoeding (‚Schutzgebühr') die

a) de kosten die de vereniging draagt voor het dier, het vervoer en het herplaatsen niet of maar net dekt, of

b) hoger is dan die kosten, maar waarbij de winst wordt gebruikt voor de financiering van openstaande kosten voor het herplaatsen van andere zwerfdieren, kosten voor zwerfdieren of andere dierenbeschermingsprojecten?

2) Dient een als van algemeen nut erkende vereniging voor dierenbescherming te worden beschouwd als handelaar die werkzaam is in het intracommunautaire verkeer in de zin van artikel 12 van richtlijn 90/425, wanneer zij zwerfhonden naar Duitsland overbrengt en herplaatst bij derden tegen betaling van een vergoeding (‚Schutzgebühr') die

a) de kosten die de vereniging draagt voor het dier, het vervoer en het herplaatsen niet of maar net dekt, of

b) hoger is dan die kosten, maar waarbij de winst wordt gebruikt voor de financiering van openstaande kosten voor het herplaatsen van andere zwerfdieren, kosten voor zwerfdieren of andere dierenbeschermingsprojecten?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

23 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het begrip „economische bedrijvigheid" in de zin van artikel 1, lid 5, van verordening nr. 1/2005 aldus moet worden uitgelegd dat het met name een activiteit als in het hoofdgeding betreft, waarbij een vereniging van openbaar nut zwerfhonden van een lidstaat naar een andere vervoert met het doel deze honden te herplaatsen bij personen die zich ertoe hebben verbonden ze te houden en een bedrag te betalen dat de door deze vereniging gemaakte kosten in beginsel dekt.

24 Van meet af aan dient te worden opgemerkt dat verordening nr. 1/2005 de draagwijdte van het begrip „economische bedrijvigheid" niet verduidelijkt. Een dergelijk niet in het Unierecht omschreven begrip dient te worden uitgelegd gelet op de context ervan en de door de Uniewetgever nagestreefde doelstellingen (zie in die zin arrest Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 Aangaande in de eerste plaats de context waarvan dat begrip deel uitmaakt, is verordening nr. 1/2005 volgens artikel 1, lid 5, ervan „niet van toepassing op het vervoer van dieren dat geen verband houdt met een economische bedrijvigheid". Deze bepaling maakt geen onderscheid tussen economische activiteiten met of zonder winstoogmerk.

26 Volgens overweging 12 van verordening nr. 1/2005 is vervoer voor commerciële doeleinden evenwel niet beperkt tot vervoer waarbij een onmiddellijke uitwisseling van geld, goederen of diensten plaatsvindt en omvat vervoer voor commerciële doeleinden met name vervoer waarbij direct of

indirect winst wordt gemaakt of beoogd. Uit deze overweging kan, anders dan Pfotenhilfe-Ungarn in haar schriftelijke opmerkingen stelt, evenwel niet worden afgeleid dat voor een economische activiteit winst of winstoogmerk noodzakelijk is.

27 Uit overweging 21 van deze verordening volgt namelijk dat zelfs vervoer voor niet-commerciële doeleinden in een aantal gevallen moet gelden als een economische bedrijvigheid in de zin van artikel 1, lid 5, van verordening nr. 1/2005. Zoals blijkt uit deze overweging, worden geregistreerde eenhoevigen namelijk vaak voor niet-commerciële doeleinden vervoerd, met name voor races of culturele manifestaties. Bij dat vervoer, hoewel het niet-commercieel is, moet deze verordening in beginsel worden nageleefd.

28 Ook de ruimere context van artikel 1, lid 5, van verordening nr. 1/2005 moet in ogenschouw worden genomen.

29 De rechtsgrondslag van deze verordening is artikel 37 EG (thans artikel 43 VWEU); zij valt dus binnen het internemarktbeleid. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet een invoer van goederen of een dienstverrichting tegen vergoeding worden beschouwd als economische activiteiten in de zin van het Verdrag (zie in die zin arresten Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, punt 19; Meca-Medina en Majcen/Commissie, C-519/04 P, EU:C:2006:492, punten 22 en 23, en Olympique Lyonnais, C-325/08, EU:C:2010:143, punten 27 en 28). Als doorslaggevende factor om een activiteit als een economische bedrijvigheid te kunnen beschouwen, geldt dat zij niet om niet wordt verricht (zie in die zin arrest Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, punt 32).

30 Een winstoogmerk is evenwel niet noodzakelijk om een activiteit als een economische activiteit te kunnen kwalificeren (zie in die zin arresten Smits en Peerbooms, C-157/99, EU:C:2001:404, punten 50 en 52, en Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, punt 33).

31 Bijgevolg houdt een activiteit als in het hoofdgeding, waarbij een vereniging van openbaar nut geregeld een groot aantal honden vervoert en deze dieren herplaatst bij particulieren op basis van een overeenkomst waarbij zij deze vereniging met name een geldsom betalen, verband met een economische bedrijvigheid in de zin van artikel 1, lid 5, van verordening nr. 1/2005, ook al beoogt of maakt deze vereniging geen enkele winst.

32 Deze conclusie blijft onverlet door het feit dat de volle eigendom van deze honden niet wordt overgedragen aan de personen bij wie zij worden herplaatst. Activiteiten als die van Pfotenhilfe-Ungarn kunnen hoe dan ook worden beschouwd als een voor deze personen verrichte dienst en dus als een „economische bedrijvigheid” in de zin van artikel 1, lid 5, van verordening nr. 1/2005.

33 In de tweede plaats wordt deze uitlegging bevestigd door de doelstellingen van verordening nr. 1/2005, namelijk de bescherming van de dieren tijdens het vervoer, dat het hoofddoel is van deze verordening, alsook de opheffing van technische belemmeringen voor het handelsverkeer in levende dieren en de goede werking van de marktverordeningen in de zin van overweging 2 ervan (zie in die zin arrest Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, punt 44).

34 Gelet op deze doelstellingen kan het begrip economische bedrijvigheid niet beperkend worden uitgelegd. De draagwijdte van verordening nr. 1/2005 beperken tot economische activiteiten met winstoogmerk dreigt in het bijzonder, zoals de advocaat-generaal in punt 53 van zijn conclusie opmerkte, in te gaan tegen het in het vorige punt van het onderhavige arrest gememoreerde hoofddoel van deze verordening.

35 Mitsdien dient het begrip „economische bedrijvigheid” in de zin van artikel 1, lid 5, van verordening nr. 1/2005 aldus te worden uitgelegd dat het een activiteit als in het hoofdgeding betreft, waarbij een vereniging van openbaar nut zwerfhonden van een lidstaat naar een andere vervoert met het doel deze honden te herplaatsen bij personen die zich ertoe hebben verbonden ze te houden en een bedrag te betalen dat de door deze vereniging gemaakte kosten in beginsel dekt.

Tweede vraag

36 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het begrip „handelaars die werkzaam zijn in het intracommunautaire verkeer” in de zin van artikel 12 van richtlijn 90/425 aldus moet worden uitgelegd dat het met name een vereniging van openbaar nut betreft, die zwerfhonden van een lidstaat naar een andere vervoert met het doel deze honden te herplaatsen bij personen die zich ertoe hebben verbonden ze te houden en een bedrag te betalen dat de door deze vereniging gemaakte kosten in beginsel dekt.

37 Om te beginnen moet worden onderzocht of richtlijn 90/425 van toepassing is op een zaak als in het hoofdgeding.

38 Deze richtlijn geldt volgens artikel 1, vierde alinea, ervan niet voor veterinaire controles met betrekking tot het verkeer zonder handelskarakter tussen lidstaten van gezelschapsdieren die begeleid worden door een natuurlijke persoon die tijdens het verkeer voor de dieren verantwoordelijk is. Verordening nr. 998/2003 regelt dat verkeer voor zover de dieren hun eigenaar of een natuurlijke persoon die namens de eigenaar tijdens het verkeer ervoor verantwoordelijk is, begeleiden en zij niet voor verkoop of eigendomsoverdracht bestemd zijn.

39 Dienaangaande, aldus de bij artikel 1, vierde alinea, van richtlijn 90/425 gestelde afwijking, moet het gezelschapsdier zijn begeleid door een natuurlijke persoon die tijdens het verkeer ervoor verantwoordelijk is. Deze afwijking laat het vervoer onder de verantwoordelijkheid van een rechtspersoon dus buiten beschouwing. Het staat aan de nationale rechter om de daartoe noodzakelijke verificaties te verrichten.

40 Deze afwijking betreft hoe dan ook alleen het verkeer in gezelschapsdieren tussen lidstaten zonder commercieel karakter. Hoewel een vereniging van openbaar nut als Pfotenhilfe-Ungarn geen winstoogmerk of commercieel doel heeft, komt de activiteit waarbij honden worden herplaatst bij personen die zich ertoe hebben verbonden ze te houden en daarvoor een bepaald bedrag te betalen, zoals de advocaat-generaal in punt 57 van zijn conclusie opmerkte, enigszins overeen met een activiteit waarbij honden in een dierenhandel worden verkocht. De eerste soort activiteit kan dus niet worden geacht elk commercieel karakter in de zin van artikel 1, vierde alinea, van richtlijn 90/425 te missen.

41 Bijgevolg valt het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van richtlijn 90/425.

42 Vervolgens dient dus te worden onderzocht of verenigingen van openbaar nut als Pfotenhilfe-Ungarn kunnen worden beschouwd als „handelaars die werkzaam zijn in het intracommunautaire verkeer” in dieren in de zin van artikel 12 van richtlijn 90/425.

43 Blijkens de verwijzingsbeslissing vraagt de verwijzende rechter zich onder verwijzing naar de Duitse taalversie van het begrip „handelaar” („Unternehmer”), af of dat begrip samenvalt met dat van „onderneming” („Unternehmen”), zodat, aldus deze rechter, alleen personen die een economische activiteit uitoefenen, als „handelaar” kunnen worden gekwalificeerd.

44 De in een aantal taalversies van richtlijn 90/425 gebruikte term lijkt weliswaar erop te wijzen dat een economische activiteit moet worden uitgeoefend en zelfs dat, zoals de advocaat-generaal in punt 62 van zijn conclusie opmerkte, winst moet worden nagestreefd, aldus met name de in de Duitse, de Engelse, de Nederlandse en de Zweedse taalversies gebruikte woorden „Unternehmer", „dealers", „handelaars" respectievelijk „handlare", maar andere taalversies van deze richtlijn, zoals met name de Spaanse („agentes"), de Deense („erhvervsdrivende"), de Franse („opérateurs"), de Italiaanse („operatori"), de Portugese („operadores") en de Roemeense („operatorii"), gebruiken een term met een neutralere en algemenere draagwijdte.

45 Het begrip „handelaar" vormt evenwel geen afzonderlijke voorwaarde; het relevante criterium voor de toepassing van artikel 12 van richtlijn 90/425 gaat uit van de activiteiten van de handelaar, namelijk het „intracommunautaire verkeer".

46 Bij dit laatste begrip gaat het blijkens artikel 2, punt 3, van richtlijn 90/425 om handelsverkeer tussen lidstaten in de zin van artikel 28, lid 1, VWEU. Volgens deze laatste bepaling in titel II betreffende het vrije verkeer van goederen strekt de douane-unie zich uit tot het gehele goederenverkeer.

47 Volgens vaste rechtspraak van het Hof verstaat deze bepaling onder „goederen" in geld waardeerbare en als zodanig verhandelbare producten (arrest Commissie/Italië, 7/68, EU:C:1968:51, blz. 626). Deze definitie omvat dieren (zie in die zin arrest Commissie/België, C-100/08, EU:C:2009:537, punt 83). Zoals de advocaat-generaal in punt 63 van zijn conclusie opmerkte, zijn de VWEU-bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen in beginsel van toepassing, ongeacht of sprake is van voor verkoop of wederverkoop bestemd grensoverschrijdend verkeer en of de goederen zijn bestemd voor persoonlijk gebruik of verbruik (zie in die zin arrest Schumacher, 215/87, EU:C:1989:111, punt 22).

48 Bijgevolg is het winstoogmerk van de activiteit van de handelaar niet beslissend om ze als „intracommunautair verkeer" in de zin van artikel 12 van richtlijn 90/425 te kunnen kwalificeren.

49 Ten slotte strekt deze richtlijn volgens de tweede tot en met vierde overweging ervan ertoe om in de context van de verwezenlijking van de interne markt de belemmeringen voor de ontwikkeling van het intracommunautaire handelsverkeer in dieren te doen verdwijnen, door met name de veterinaire controles uiteindelijk uitsluitend te laten plaatsvinden op de plaats van verzending, waartoe de essentiële eisen op het gebied van de bescherming van de volksgezondheid en de diergezondheid moeten worden geharmoniseerd.

50 Artikel 12 van richtlijn 90/425 dient dus te worden uitgelegd; deze bepaling verplicht alle handelaars die werkzaam zijn in het intracommunautaire verkeer in de daarin bedoelde dieren, zich, op verzoek van de bevoegde autoriteit, vooraf in te schrijven in een officieel register en een register bij te houden waarin de leveringen in het licht van die doelstelling worden aangetekend. De bevoegde autoriteiten, zowel van de lidstaat van oorsprong als van de lidstaat van bestemming, kunnen aan de hand van het officiële register van de handelaars en het register van de leveringen geregeld veterinaire controles en veterinaire steekproefcontroles verrichten die noodzakelijk zijn om de doelstellingen van de richtlijn te bereiken.

51 In een situatie als in het hoofdgeding, waarin een groot aantal zwerfhonden die, zoals Pfotenhilfe-Ungarn en de Europese Commissie ter terechtzitting voor het Hof erop wezen, over het algemeen in minder goede gezondheid dan andere honden verkeren, samen zijn vervoerd van een lidstaat naar een andere, kan de door richtlijn 90/425 nagestreefde doelstelling tot opheffing van de belemmeringen voor de ontwikkeling van het intracommunautaire handelsverkeer in dieren en tot harmonisatie van de regels betreffende de bescherming van de volksgezondheid en van de dierengezondheid niet worden verwezenlijkt indien artikel 12 van deze richtlijn niet op een dergelijke situatie van toepassing was.

52 Mitsdien dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat het begrip „handelaars die werkzaam zijn in het intracommunautaire verkeer" in de zin van artikel 12 van richtlijn 90/425 aldus moet worden uitgelegd dat het met name een vereniging van openbaar nut betreft, die zwerfhonden van een lidstaat naar een andere vervoert met het doel deze honden te herplaatsen bij personen die zich ertoe hebben verbonden ze te houden en een bedrag te betalen dat de door deze vereniging gemaakte kosten in beginsel dekt.

Kosten

53 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) **Het begrip „economische bedrijvigheid" in de zin van artikel 1, lid 5, van verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van verordening (EG) nr. 1255/97, moet aldus worden uitgelegd dat het een activiteit als in het hoofdgeding betreft, waarbij een vereniging van openbaar nut zwerfhonden van een lidstaat naar een andere vervoert met het doel deze honden te herplaatsen bij personen die zich ertoe hebben verbonden ze te houden en een bedrag te betalen dat de door deze vereniging gemaakte kosten in beginsel dekt.**

2) **Het begrip „handelaars die werkzaam zijn in het intracommunautaire verkeer" in de zin van artikel 12 van richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt, zoals gewijzigd bij richtlijn 92/60/EEG van de Raad van 30 juni 1992, moet aldus worden uitgelegd dat het met name een vereniging van openbaar nut betreft, die zwerfhonden van een lidstaat naar een andere vervoert met het doel deze honden te herplaatsen bij personen die zich ertoe hebben verbonden ze te houden en een bedrag te betalen dat de door deze vereniging gemaakte kosten in beginsel dekt.**

ondertekeningen