



Datum van  
inontvangstneming

:

28/07/2014

**Zaak C-301/14**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

24 juni 2014

**Verwijzende rechter:**

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

9 april 2014

**Verzoekster, verzoekster in hoger beroep en verzoekster tot „Revision“:**

Pfotenhilfe-Ungarn e.V.

**Verweerder, verweerder in hoger beroep en verweerder in „Revision“:**

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

---

**BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**BESCHIKKING**

(omissis)

van

9 april 2014

(omissis)

In de bestuursrechtelijke zaak

tussen Pfotenhilfe-Ungarn e.V.,

(omissis) 24943 Tastrup,

verzoekster, verzoekster in hoger beroep

en verzoekster tot „Revision”,

(omissis)

en

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

(omissis) 24106 Kiel,

verweerder, verweerder in hoger beroep

en verweerder in „Revision”,

**[Or. 2]**

(omissis)

in tegenwoordigheid van:

de Vertreter des Bundesinteresses

bij het Bundesverwaltungsgericht,

(omissis) 10559 Berlijn,

heeft de 3. Senat van het Bundesverwaltungsgericht

na de terechtzitting op 9 april 2014,

(omissis)

de volgende beschikking gegeven:

De behandeling van de zaak wordt geschorst.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht om een  
prejudiciële beslissing over de volgende vragen betreffende de uitlegging  
van

verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004  
inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer (PB 2005, L 3,  
blz. 1)

en

richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire rechtelijke 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):

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 (EG) nr. 1/2005, wanneer dat vervoer wordt verricht door een als van algemeen nut erkende vereniging voor dierenbescherming en tot doel heeft verlaten honden 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,

**[Or. 3]**

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

2. Is er sprake van een handelaar die werkzaam is in het intracommunautaire verkeer in de zin van artikel 12 van richtlijn 90/425/EEG, wanneer een als van algemeen nut erkende vereniging voor dierenbescherming verlaten honden 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,

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

#### Motivering

#### I

- 1 Partijen zijn het oneens over de toepasselijkheid van Unierechtelijke bepalingen inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en over de toepasselijkheid van ter omzetting van richtlijnen vastgestelde nationale voorschriften inzake de bestrijding van dierziekten, bij de overbrenging van honden naar Duitsland.

- 2 1. Verzoekster is een geregistreerde vereniging die tot doel heeft de dierenbescherming te bevorderen en actief dieren te beschermen. Zij is ingevolge de bepalingen van het belastingwetboek in het nationale belastingrecht erkend als vereniging van algemeen nut. Zij biedt onder meer via haar website verlaten honden voor herplaatsing aan. Daarbij gaat het zowel om oude als jonge dieren, die zich voor het overgrote deel in dierenbeschermingsinstellingen in Hongarije bevinden. Wanneer een hond wordt herplaatst, wordt een zogenaamde beschermingsovereenkomst („*Schutzvertrag*”) gesloten. Daarin verbindt de toekomstige hondhouder zich ertoe het dierenwelzijn in acht te nemen en een vergoeding („*Schutzgebühr*”) te betalen, die in de regel 270 EUR bedraagt. Indien de [Or. 4] overeenkomst niet wordt nageleefd, heeft verzoekster het recht deze op te zeggen. Na het afsluiten van de overeenkomst worden de honden door leden van verzoekster naar Duitsland vervoerd, waar zij worden overgedragen. De eigendom gaat niet over. Op die wijze heeft verzoekster tussen 2007 en 2012 meer dan 2000 honden herplaatst.
- 3 Op 29 december 2009 vervoerde verzoekster 39 honden van Hongarije naar Duitsland. Dit transport heeft de aandacht van verweerder getrokken, omdat bij een hond de gezondheidstoestand en de vaccinatiestatus niet overtuigend kon worden aangetoond. Verweerder heeft de territoriaal bevoegde veterinaire autoriteiten per rondzendbrief gelast alle dieren van dat transport te controleren. In die brief stelde verweerder dat de minder strenge voorwaarden van verordening (EG) nr. 998/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 inzake veterinairerechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren (PB L 146, blz. 1) op verzoekster geen toepassing vonden. Op de bewaren die verzoekster daartegen heeft gemaakt, heeft verweerder geantwoord dat hij bij zijn rechtsovertuiging bleef. Bij de door verzoekster georganiseerde overbrenging en herplaatsing van dieren is er sprake van een economische activiteit. Dat brengt met name mee dat verzoekster de veterinairerechtelijke aanmeldings- en registratieplicht van § 4 van de Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung (besluit ter bescherming van de interne markt tegen dierziekten; BmTierSSchV) in acht dient te nemen en dat verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer moet worden toegepast.
- 4 Het onder meer tegen die conclusies gerichte (omissis) beroep is verworpen door het Verwaltungsgericht. Het Oberverwaltungsgericht heeft het hoger beroep tegen die uitspraak verworpen op grond dat verzoekster niet kan verlangen dat wordt vastgesteld dat zij de bepalingen van verordening (EG) nr. 1/2005 niet in acht hoeft te nemen wanneer zij honden vervoert. De uitzonderingssituatie van artikel 1, lid 5, van verordening (EG) nr. 1/2005 doet zich niet voor aangezien het vervoer verband houdt met een economische bedrijvigheid. Het begrip economische bedrijvigheid moet hier niet anders worden uitgelegd dan in het recht inzake staatssteun. Bijgevolg is het voldoende dat goederen of diensten worden aangeboden op een bepaalde markt. In elk geval volstaat dat geld, goederen of diensten worden uitgewisseld.

**[Or. 5]**

Aan die voorwaarden is volgens het Oberverwaltungsgericht voldaan, aangezien verzoekster de naar Duitsland overgebrachte honden tegen een vergoeding overdraagt en daarmee in concurrentie treedt met andere dierenbeschermingsorganisaties en met kwekers en handelaars op een markt. Daarbij is niet van belang dat verzoekster de eigendom van de honden niet overdraagt. Evenmin is relevant dat verzoekster als vereniging doelen van algemeen belang nastreeft en geen winst beoogt te maken. Dit wordt bevestigd door punt 12 van de considerans van verordening (EG) nr. 1/2005.

- 5 Volgens het Oberverwaltungsgericht kan verzoekster evenmin verlangen dat wordt vastgesteld dat de aanmeldings- en registratieplicht van § 4 BmTierSSchV geen toepassing vindt. Die bepaling moet richtlijnconform worden uitgelegd en vooronderstelt bijgevolg geen winst oogmerk. Overigens wijst alles erop dat verzoekster met minstens een deel van haar diertransporten winst maakt en beoogt te maken.
- 6 Verzoekster heeft tegen dat arrest beroep in „Revision” ingesteld.
- 7 2. De Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung strekt ertoe verschillende rechtshandelingen van de Europese Unie uit te voeren. Met de hier aan de orde zijnde aanmeldings- en registratieplicht van § 4 BmTierSSchV wordt in het bijzonder artikel 12, eerste zin, sub a, van richtlijn 90/425/EEG in nationaal recht omgezet. Deze bepaling gebiedt de lidstaten ervoor zorg te dragen dat alle handelaars die werkzaam zijn in het intracommunautaire verkeer van dieren verplicht zijn zich eerst, op verzoek van de bevoegde autoriteit, in te schrijven in een officieel register.
- 8 § 4 BmTierSSchV luidt:

„Wie voornemens is bedrijfsmatig

1. dieren of in bijlage 1 vermelde 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 de Fischseuchen-Verordnung (besluit betreffende de bestrijding van visziekten), en voor bedrijven die met het oog op een activiteit als bedoeld in de eerste zin in een andere lidstaat **[Or. 6]** zijn geregistreerd of toegelaten. De bevoegde autoriteit schrijft de aangemelde bedrijven in in een register en kent hun een registernummer toe.

- 9 In het kader van de „Revision” rijzen vragen betreffende de uitlegging van het recht van de Unie, die het noodzakelijk maken het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing.
- 10 1. De uitkomst van het geding hangt enerzijds af van het antwoord op de vraag of verordening (EG) nr. 1/2005 van toepassing is op het vervoer van honden uit Hongarije naar Duitsland, zoals dat door verzoekster wordt verricht. Het toepassingsgebied van de verordening wordt bepaald in artikel 1 van verordening (EG) nr. 1/2005. Vaststaat dat het gaat om het vervoer van levende gewervelde dieren binnen de Gemeenschap [artikel 1, lid 1, eerste zinsnede, van verordening (EG) nr. 1/2005]. Beslissend is dus, of de toepassing van de verordening uitgesloten is op grond van het eerste alternatief van artikel 1, lid 5, op grond waarvan de verordening niet van toepassing is op het vervoer van dieren dat geen verband houdt met een economische bedrijvigheid.
- 11 Wat de feiten betreft, moet overeenkomstig de vaststellingen van het Oberverwaltungsgericht ervan worden uitgegaan dat het vervoer van de honden samenhangt met hun herplaatsing bij derden op een markt en tegen vergoeding. Bovendien moet worden aangenomen dat verzoekster doelen van algemeen belang in de zin van het nationale belastingrecht nastreeft. Het Oberverwaltungsgericht heeft niet definitief vastgesteld of en in hoeverre bij de herplaatsing van de dieren winst wordt gemaakt en het de bedoeling is dat winst wordt gemaakt.
- 12 Daaruit vloeien de eerste vraag in het dictum van de beschikking en de varianten ervan voort. Indien het begrip economische bedrijvigheid in de zin van artikel 1, lid 5, van verordening (EG) nr. 1/2005 in navolging van het Oberverwaltungsgericht aldus moet worden uitgelegd dat reeds sprake is van een economische bedrijvigheid wanneer een aanbod wordt gedaan op een bepaalde markt of in elk geval wanneer tegen vergoeding een prestatie wordt verricht, dan moet de Revision worden afgewezen (eerste vraag, variante a). Is daarentegen pas sprake van een economische bedrijvigheid wanneer met de activiteit winst (een economisch voordeel) wordt gemaakt, dan hangt van het **[Or. 7]** antwoord op de eerste vraag, variante b, af, of de Revision moet worden toegewezen dan wel het geding naar het Oberverwaltungsgericht moet worden terugverwezen om de feiten verder op te helderen. Waarschijnlijk zou in dat verband de eventuele vaststelling dat er daadwerkelijk winst wordt gemaakt een belangrijke aanwijzing zijn, maar beslissend zou zijn, of met de activiteit – minstens ook – wordt beoogd winst te behalen.
- 13 2. Anderzijds hangt de uitkomst van het geding af van het antwoord op de vraag of verzoekster de door haar herplaatste honden „bedrijfsmatig” van Hongarije naar Duitsland overbrengt in de zin van § 4, eerste zin, punt 1, BmTierSSchV .
- 14 Het begrip bedrijfsmatige overbrenging knoopt aan bij het bedrijfsbegrip, dat in de Duitse rechtsorde inzonderheid in het economisch publiekrecht terug te vinden is.

Ook het Duitse Tierschutzgesetz (wet op de dierenbescherming), dat algemene voorschriften betreffende de bescherming van het leven en welzijn van dieren bevat, hanteert het criterium van de bedrijfsmatigheid, aangezien de bedrijfsmatigheid daarin een voorwaarde is voor de vergunningsplicht voor bepaalde activiteiten. Deze vergunningsplicht is eveneens aan de orde in de Revisionsprocedure, maar is niet voorwerp van de prejudiciële procedure, omdat daarbij geen Unierechtelijke aspecten spelen. Het bedrijfsbegrip is – afgezien van bepaalde regelingen in bijzondere wetten – niet algemeen wettelijk gedefinieerd en bijgevolg kan de uitlegging ervan worden afgestemd op het betrokken voorschrift en is dus in voorkomend geval ook een richtlijnconforme uitlegging mogelijk. Traditioneel wordt het begrip bedrijfsmatige activiteit evenwel opgevat als een activiteit die voor een zekere duur, zelfstandig en met winstoogmerk wordt uitgeoefend. Van winstoogmerk is reeds sprake wanneer minstens als nevendoeel duidelijk het voornemen bestaat om direct of indirect een economisch voordeel te verkrijgen, waarbij een meer dan onbeduidende winst in de regel een aanwijzing is dat er sprake is van winstoogmerk. Naast het vereiste van een richtlijnconforme uitlegging, is bij de uitlegging van het begrip bedrijfsmatigheid ook het rechtzekerheidsbeginsel van bijzonder belang, aangezien schending van de aanmeldings- en registratieplicht als administratieve overtreding wordt vervolgd.

**[Or. 8]**

- 15 Tegen deze achtergrond is voor de oplossing van het geschil relevant onder welke omstandigheden sprake is van een handelaar die werkzaam is in het intracommunautaire verkeer in de zin van artikel 12 van richtlijn 90/425/EEG. In dat verband staat buiten kijf dat verzoekster werkzaam is in het intracommunautaire verkeer in de zin van die bepaling. Artikel 2, punt 3, van richtlijn 90/425/EEG definieert het handelsverkeer immers als handelsverkeer tussen lidstaten in de zin van het Verdrag (thans artikel 28, lid 2, VWEU). De situatie is anders voor het ondernemingsbegrip, waarvoor de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie verlangt dat er sprake is van een „economische activiteit”. Derhalve rijst – in zekere zin parallel aan de eerste vraag – de in het dictum van de beschikking geformuleerde tweede vraag.
- 16 3. De vragen verlangen een antwoord van het Hof van Justitie van de Europese Unie, aangezien het zich nog niet voldoende duidelijk heeft uitgesproken over de juiste uitlegging van voornoemde Unierechtelijke bepalingen en die uitlegging evenmin zo voor de hand ligt dat er redelijkerwijs geen ruimte voor twijfel meer is.
- 17 a) Verordening (EG) nr. 1/2005 geeft zelf geen definitie van het begrip economische bedrijvigheid.
- 18 Het criterium van de economische bedrijvigheid, dat het toepassingsgebied van de verordening afbakt, werd pas in de loop van de discussies over het voorstel van de Commissie [mededeling van 16 juli 2003, COM(2003)425 def.] ingevoegd in



de verordening. Het kwam in de plaats van het begrip „commerciële doeleinden”, waarop de definitie van het toepassingsgebied van de verordening in eerste instantie zou worden gebaseerd. Het voorstel voor de verordening knoopte daarmee aan bij richtlijn 91/628/EEG inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer (PB L 340, blz. 17), die door de verordening is vervangen. De richtlijn gold eerst in beginsel voor alle vervoer, met uitzondering evenwel van onder meer reizigers die „zonder winstoogmerk” gezelschapshuisdieren vervoerden (artikel 1, lid 2, sub a, van richtlijn 91/628/EEG). Met de wijzigingsrichtlijn 95/29/EG (PB L 148, blz. 52) is elk vervoer van dieren dat in het geheel geen „handelskarakter” had uitgesloten van de werkingssfeer van de richtlijn.

**[Or. 9]**

- 19 Niettegenstaande het verlaten van het afbakeningscriterium van de „commerciële doeleinden” werd in verordening (EG) nr. 1/2005 een nieuw punt 12 van de considerans opgenomen, waarin vervoer voor commerciële doeleinden nader wordt omschreven. Volgens dat punt is een dergelijk vervoer niet beperkt tot vervoer waarbij een onmiddellijke uitwisseling van geld, goederen of diensten plaatsvindt. Het omvat met name ook vervoer dat rechtstreeks of onrechtstreeks leidt dan wel strekt tot het maken van winst.
- 20 De lagere rechters hebben daaruit de conclusie getrokken dat voor het bestaan van een economische bedrijvigheid geen winstoogmerk is vereist. Dat lijkt voor de hand te liggen, aangezien uit het woord „met name” blijkt dat het begrip commerciële doeleinden niet beperkt is tot de genoemde gevallen waarin een winstoogmerk aanwezig is. Anderzijds kan er niet aan worden voorbijgegaan dat met die vermelding de tekst wordt verruimd tot vervoer waarbij een onmiddellijke uitwisseling van prestaties plaatsvindt. In die gevallen wordt het vervoer verricht tegen een prestatie in geld (do ut des). Dat zijn typisch transacties waarbij er een winstoogmerk bestaat en waaraan minstens geen ideële motieven ten grondslag liggen.
- 21 In die context is ook punt 21 van de considerans van de verordening onduidelijk. Volgens de mededeling van de Commissie vormde het voorstel voor een verordening een reactie op misstanden op bepaalde markten, die met name het vervoer van slachtvee betreffen. Het voorstel beoogde daarbij onder meer ook een aanscherping van de voorschriften voor het vervoer van paarden [COM(2003) 425 def., blz. 5 en 8). In de loop van de discussies werden bijzondere regelingen voor het vervoer van „geregistreerde eenhoevigen” en het daarmee verband houdende punt 21 van de considerans ingevoegd. Daarin heet het dat geregistreerde evenhoevigen vaak voor „niet-commerciële doeleinden” worden vervoerd. In die context wordt het vervoer naar wedstrijden en voor fokdoeleinden genoemd. In de verordening wordt daaruit evenwel niet de consequentie getrokken dat dit vervoer in het algemeen buiten het toepassingsgebied van de richtlijn valt, maar wordt dit vervoer uitgesloten van bepaalde voorschriften.

**[Or. 10]**

- 22 b) Wanneer een reeds in de rechtsorde van de Unie ingevoerd begrip toepassing vindt, moet worden uitgegaan van de gebruikelijke betekenis ervan, tenzij de context van het geval en het doel van de regeling grond opleveren voor een andere uitlegging (vgl. arrest van het Hof van Justitie van 20 november 2001, C-268/99, Jany e.a., Jurispr. blz. I-8657, punten 32, 37 en 38).
- 23 De richtlijn betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde definieert de belastingplichtige aan de hand van de economische activiteit en gaat daarbij uit van de activiteiten van typische marktdeelnemers. Deze definitie wordt „in het bijzonder” aangevuld met de exploitatie van een zaak om er duurzaam opbrengst uit te verkrijgen, hetgeen in elk geval typisch gepaard gaat met een winst oogmerk [artikel 9 van richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006, PB L 347, blz. 1; vgl. dienaangaande ook het arrest van het Hof van Justitie van 13 maart 2014, C-204/13, Malburg (omissis), punten 35 en 36]. De verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor ondernemingsregisters definieert economische activiteiten daarentegen algemeen als activiteiten die bestaan in het aanbieden van goederen en diensten op een markt (artikel 3, lid 5, tweede zin, van verordening nr. 177/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008, PB L 61, blz. 6). Dat stemt overeen met de definitie van het begrip gegeven door het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat op het gebied van het recht inzake staatssteun in zijn vaste rechtspraak oordeelt dat er sprake is van een economische activiteit wanneer goederen of diensten op een bepaalde markt worden aangeboden. Desalniettemin heeft het Hof van Justitie de vaststelling dat er sprake was van een economische activiteit gebaseerd op de omstandigheid dat tegen betaling een prestatie werd verricht en daarbij financiële risico's zelf werden gedragen [arrest Hof van Justitie van 12 december 2013, C-327/12, Soa Nazionale Costruttori (omissis), punten 27 en 29].
- 24 Wordt voor de toepasselijkheid van verordening (EG) nr. 1/2005 uitsluitend het criterium gehanteerd dat een vervoer van dieren samenhangt met een aanbod op de markt en derhalve relevant is voor de mededinging, dan krijgt de met de verordening geregelde dierenbescherming in overeenstemming met de regelingsbevoegdheid van de Unie de ruimste toepassing. De vraag of de uitsluiting uit het toepassingsgebied van artikel 1, lid 5, van verordening (EG) nr. 1/2005 beperkt is tot de gevallen waarin het vervoer niet samenhangt met een aanbod op de markt, is daarmee echter nog niet **[Or. 11]** eenduidig beantwoord. Niet ondenkbaar is ook, dat de verordening slechts dan van toepassing is wanneer het vervoer minstens ten dele om economische motieven wordt verricht, en er dus winst oogmerk aanwezig is, hetgeen kan resulteren in bijzondere risico's voor het welzijn van de dieren.
- 25 Dient van dit laatste te worden uitgegaan, dan betwijfelt de Senat niet dat een economische activiteit niet uitgesloten is op de loutere grond van het feit dat

verzoekster doelstellingen van algemeen nut nastreeft. Het nastreven van doelstellingen van algemeen nut kan zonder meer gepaard gaan met een economische bedrijvigheid. Dat is inzonderheid het geval bij normale handelstransacties waarvan de winst wordt gebruikt voor het nastreven van doelen van algemeen belang (vgl. arrest van het Hof van Justitie van 10 januari 2006, C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., Jurispr. blz. I-325, punten 120 e.v.).

- 26 c) Bijgevolg moeten ook het ondernemingsbegrip en dus het begrip economische bedrijvigheid als bedoeld in artikel 12 van richtlijn 90/425/EEG worden uitgelegd. Daarbij gaat de Senat ervan uit, dat een onderneming wier economische activiteit bestaat in het intracommunautaire verkeer van dieren, een zekere duurzaamheid of bestendigheid moet hebben, zoals dat ook wordt verlangd voor het nationaalrechtelijke bedrijfsbegrip [vgl. dienaangaande ook artikel 12, lid 3, van richtlijn 92/65/EEG van de Raad van 13 juli 1992 (PB L 268, blz. 54) en artikel 2, sub x, van verordening (EG) nr. 1/2005 en daaraan voorafgaand artikel 1, punt 2, sub b, van richtlijn 95/29/EG]. Bovendien is voor de strijd tegen dierziekten de omvang van de handel waarschijnlijk van groot belang, terwijl dat minder het geval is voor de met die handel nagestreefde doelen.

(omissis)