

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-659/20 - 1

Zaak C-659/20

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

4 december 2020

Verwijzende rechter:

Nejvyšší správní soud (Tsjechië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

25 november 2020

Verzoekende partij:

ET

Verwerende partij:

Ministerstvo životního prostředí

BESLISSING

De Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië) heeft in de zaak van verzoeker **ET**, wonend te [OMISSIS] Hradec Králové, [OMISSIS] tegen verweerder, de **Ministerstvo životního prostředí** (ministerie van Milieu, Tsjechië), gevestigd te [OMISSIS] Praag 10, naar aanleiding van het beroep tegen het besluit van verweerder van 7 november 2016, zaak nr. 1329/550/16-Ba, [OMISSIS] in de procedure betreffende het cassatieberoep van verzoeker tegen de uitspraak van de Krajský soud v Hradci Králové (rechter in eerste aanleg Hradec Králové, Tsjechië; hierna: „Krajský soud”) van 30 mei 2018, zaak nr. 30 A 37/2017-35,

beslist:

- I.** Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden de hiernavolgende prejudiciële vragen **voorgelegd:**

1. **Omvat het begrip „fokdierenbestand” in de zin van verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie van 4 mei 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer, de specimens die de ouderdieren zijn van specimens die zijn gefokt door een bepaalde fokker, ofschoon die fokker nooit de eigenaar of houder van deze dieren is geweest?**
2. **Indien het antwoord op de eerste vraag luidt dat de ouderdieren geen deel uitmaken van het fokdierenbestand, zijn de bevoegde autoriteiten dan bevoegd om bij hun onderzoek of is voldaan aan de voorwaarde van artikel 54, punt 2, van verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie betreffende de vorming van een fokdierenbestand in overeenstemming met de toepasselijke wettelijke bepalingen en op een zodanige wijze dat het voortbestaan van de betrokken soort in het wild daardoor geen schade heeft ondervonden, de oorsprong van deze ouderdieren te controleren en op grond daarvan te beoordelen of het fokdierenbestand is gevormd in overeenstemming met de in artikel 54, punt 2, van deze verordening bepaalde regels?**
3. **Kunnen bij het onderzoek of is voldaan aan de voorwaarde van artikel 54, punt 2, van verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie betreffende de vorming van een fokdierenbestand in overeenstemming met de toepasselijke wettelijke bepalingen en op een zodanige wijze dat het voortbestaan van de betrokken soort in het wild daardoor geen schade heeft ondervonden, andere omstandigheden van het concrete geval in aanmerking worden genomen (met name de goede trouw bij de overdracht van de specimens en het gewettigde vertrouwen dat hun eventuele nakomelingen in de handel kunnen worden gebracht en eventueel ook de minder strenge wettelijke bepalingen die in de Tsjechische Republiek van kracht waren vóór de toetreding van dit land tot de Europese Unie)?**

[OMISSIS]

[Or. 2] Motivering

I. Voorwerp van de procedure

[1] Verzoeker is een papegaaienfokker. In het kader van deze beroepsactiviteit heeft hij op 21 januari 2015 verzocht om ontheffing van het geldende handelsverbod met betrekking tot vijf specimens van de blauwe ara (*Anodorhynchus hyacinthinus*) die in 2014 zijn geboren in het kader van een door

hem ontwikkeld fokprogramma. Op basis van het standpunt van de wetenschappelijke autoriteit heeft de bestuurlijke autoriteit het verzoek van verzoeker niet ingewilligd.

[2] In het kader van de ontheffingsprocedure hebben de bestuurlijke en de wetenschappelijke autoriteit met betrekking tot de oorsprong van de papegaaien waarop het verzoek van verzoeker betrekking heeft, het volgende vastgesteld. De grootouderdieren van deze papegaaien zijn in juni 1993 in ongebruikelijke omstandigheden door FU in Tsjechië ingevoerd. Een onderdaan van Uruguay heeft deze en andere papegaaien naar Bratislava gebracht, vanwaar hij tezamen met FU per auto naar Tsjechië is gereden. Bij de grens is hun auto onverwacht tegengehouden door douanebeambten en vervolgens is het paar grootouderdieren bij bestuurlijk besluit van FU afgenomen. Dit bestuurlijke besluit is in 1996 evenwel nietig verklaard door de Vrchní soud v Praze (rechter in eerste aanleg Praag, Tsjechië). Vervolgens heeft de bestuurlijke autoriteit de procedure beëindigd en de papegaaien aan FU terugbezorgd. Het paar grootouderdieren is later uitgeleend aan GV, die er in het jaar 2000 het paar ouderdieren mee heeft gefokt – het betreft een broeder- en een zusterdier uit één broedsel (het paar grootouderdieren is na de opvoeding van de jongen terugbezorgd aan FU, die deze vervolgens heeft overgedragen aan de dierentuin van Zlín). Verzoeker heeft het paar ouderdieren verkregen van GV (in de bestuursdocumenten is geen civielrechtelijke titel van verwerving opgenomen, maar de geldigheid van de eigendomsoverdracht is op geen enkele wijze betwist).

[3] De wetenschappelijke autoriteit heeft verzoekers verwerving van de papegaaien in 2000 verzoeker beschouwd als de vorming van een fokdierenbestand en heeft onderzocht of dit geen aanleiding heeft gegeven tot schending van met name artikel 54, punt 2, van verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (hierna: „verordening nr. 865/2006”). Daarin is bepaald dat een fokdierenbestand dient te worden gevormd „in overeenstemming met de op het moment van verwerving daarop toepasselijke wettelijke bepalingen [en] op een zodanige wijze [...] dat het voortbestaan van de betrokken soort in het wild daardoor geen schade heeft ondervonden”. In het kader van het onderzoek of aan deze voorwaarden is voldaan, kwam de wetenschappelijke autoriteit tot de conclusie dat zij er niet van overtuigd was dat het fokdierenbestand in overeenstemming met de wettelijke bepalingen is gevormd en heeft derhalve geen ontheffing willen verlenen. De registratiedocumenten betreffende de specimens uit 1998 bevatten namelijk verschillende onregelmatigheden. In het bijzonder kwam het als jaar van verwerving opgegeven jaar 1996 niet overeen met de code op de registratiedocumenten, aangezien deze code enkel werd toegekend aan specimens die vóór 1992 zijn verkregen; deze documenten bevatten evenmin informatie over de oorsprong van de specimens. De wetenschappelijke autoriteit heeft daaraan toegevoegd dat zij in een aantal andere gevallen reeds bezwaar heeft gemaakt

tegen de verlening van een ontheffing voor nakomelingen van ditzelfde paar grootouderdieren.

[4] De bestuurlijke autoriteit heeft zich bij haar besluit gebaseerd op voornoemd standpunt van de wetenschappelijke autoriteit en heeft geen ontheffing verleend. Verzoeker heeft beroep tegen dit besluit ingesteld. Daarbij heeft hij met name aangevoerd dat er een onjuiste definitie van het begrip „fokdierenbestand” is gehanteerd. Volgens hem bestaat een fokdierenbestand uitsluitend uit het paar ouderdieren en de nakomelingen daarvan, zodat de bestuurlijke autoriteit de oorsprong van de grootouderdieren niet had mogen onderzoeken. De bestuurlijke beroepsautoriteit (volgens het nationale recht is dat verweerster) heeft dit betoog niet gevolgd. Zij was van oordeel dat het bij de beoordeling van de vorming van een fokdierenbestand relevant is hoe het eerste broedpaar is verkregen. Verzoeker heeft de oorsprong daarvan nooit aangetoond, zodat hij niet voor een ontheffing in aanmerking kwam.

[5] Daarop heeft verzoeker bij de Krajský soud beroep tegen het besluit van verweerster ingesteld.

[6] De Krajský soud heeft het beroep afgewezen. Deze rechterlijke instantie heeft om te beginnen geoordeeld dat het in de handel brengen van papegaaien van de soort *Anodorhynchus* verboden is en slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden toegestaan. De voorwaarden voor de verlening van ontheffing van het handelsverbod zijn vastgesteld in artikel 54 van verordening nr. 865/2006. Deze voorwaarden zijn [Or. 3] cumulatief en de bestuurlijke autoriteit moet er door de verzoeker van worden overtuigd dat eraan is voldaan, dat wil zeggen dat de feitelijke en juridische situatie onomstotelijk vaststaat. In de onderhavige zaak was het voorwerp van geschil de vervulling van de voorwaarde van artikel 54, punt 2, van de verordening, volgens welke de aanvrager moet bewijzen dat (1) het fokdierenbestand is gevormd in overeenstemming met de op het moment van verwerving daarop toepasselijke wettelijke bepalingen en (2) op een zodanige wijze [...] dat het voortbestaan van de betrokken soort in het wild daardoor geen schade heeft ondervonden. Volgens de rechterlijke instantie heeft verzoeker aan geen van beide deelvoorwaarden voldaan, aangezien uit de uitgebreid vaststellingen van de bestuurlijke autoriteit blijkt dat de grootouderdieren in juni 1993 in volstrekt ongebruikelijke omstandigheden in Tsjechië zijn ingevoerd. Op dat moment was de CITES-overeenkomst al van kracht in Tsjechië (de Tsjechische en Slowaakse Federale Republiek is op 18 mei 1992 tot de overeenkomst toegetreden). Deze overeenkomst is met ingang van 1 juni 1992 in nationaal recht omgezet bij de zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (wet nr. 114/1992 betreffende de bescherming van de natuur en van het landschap), en met ingang van 1 april 1997 bij de zákon č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů (wet nr. 16/1997 inzake de voorwaarden voor de in- en uitvoer van bedreigde soorten; hierna: „wet nr. 16/1997”). Gelet op de inleidende bepalingen van de CITES-overeenkomst is met betrekking tot het paar grootouderdieren derhalve een onderzoek naar de oorsprong van het fokdierenbestand geoorloofd. Het fokdierenbestand, opgevat in

de zin van verordening nr. 865/2006, bestaat derhalve uit alle drie de generaties, aangezien er sprake is van fokdieren op Tsjechisch grondgebied die voor de reproductie worden gebruikt.

[7] Verzoeker heeft tegen de uitspraak van de Krajský soud cassatieberoep ingesteld bij de Nejvyšší správní soud. Volgens verzoeker is de rechtsopvatting van de Krajský soud dat het fokdierenbestand bestaat uit de betrokken specimens en de ouder- en grootouderdieren, omdat het gaat om fokdieren op Tsjechisch grondgebied die voor de reproductie worden gebruikt, onjuist. Op basis daarvan heeft de rechter geoordeeld dat de bestuurlijke autoriteiten een bewijs van oorsprong van de grootouderdieren mochten eisen. Volgens verzoeker legt een dergelijke uitlegging hem een onevenredige bewijslast op. Om te beginnen is deze uitlegging evenwel onjuist omdat het fokdierenbestand in de zin van de verordening verwijst naar alle voor de reproductie gebruikte dieren uit het fokprogramma van verzoeker (en dus niet naar voorouderdieren uit andere fokprogramma's of, in voorkomend geval, van andere fokkers, rekening houdend met het feit dat de betrokken grootouderdieren dergelijke voorouderdieren zijn). Deze conclusie is door verzoeker afgeleid uit artikel 1, punt 3, van verordening nr. 865/2006, waarin is bepaald dat onder een „fokdierenbestand” wordt verstaan *alle dieren die in het kader van een fokprogramma voor de reproductie worden gebruikt*. Volgens verzoeker kan een in Tsjechië ontwikkeld fokprogramma derhalve als een fokprogramma in de zin van deze definitie worden beschouwd, maar kan daarbij altijd slechts één concreet geval in aanmerking worden genomen. Verzoeker heeft het paar ouderdieren op rechtmatige wijze verkregen, zodat zijn eigendom en zijn gewettigd vertrouwen op onevenredige wijze zijn geschonden.

[8] In zijn opmerkingen over het cassatieberoep heeft verweerder de conclusies van verzoeker met betrekking tot de uitlegging van het begrip „fokdierenbestand” betwist. Hij heeft gewezen op de bewoordingen van artikel 54, punt 2, van verordening nr. 865/2006, waarin gebruik wordt gemaakt van het begrip „vorming” van een fokdierenbestand overeenkomstig de op het moment van verwerving toepasselijke wettelijke bepalingen. Het begrip „vorming” verwijst derhalve duidelijk naar het verleden en naar het begin van de foklijn. Aangezien de grootouderdieren waarop het verzoek van verzoeker betrekking heeft naar alle waarschijnlijkheid op onrechtmatige wijze zijn verkregen, kon de bestuurlijke autoriteit er na het plegen van overleg met de wetenschappelijke autoriteit niet van worden overtuigd dat de vorming van het fokdierenbestand rechtmatig was. Verweerder heeft er bovendien op gewezen dat de definitie van een fokdierenbestand van ondergeschikt belang is. Van fundamenteel belang is de wijze waarop het fokdierenbestand is gevormd.

[9] Wat betreft de bewijslast heeft verweerder bovendien melding gemaakt van het algemene verbod op het in de handel brengen van dergelijke dieren. Om die reden dienen uitzonderingen op dit verbod restrictief te worden uitgelegd. Voor de doeleinden van een fokprogramma hoeft de eigenaar de oorsprong van de grootouderdieren niet aan te tonen. Deze verplichting bestaat slechts wanneer hij voornemens is de nieuwe generaties in de handel te brengen. Voor de verlening

van een ontheffing is het standpunt van de wetenschappelijke autoriteit van cruciaal belang en deze autoriteit onderzoekt volgens vaste praktijk de oorsprong van de grootouderdieren, hetgeen tevens een gangbare praktijk in de Europese Unie is. Een andere aanpak zoals die welke door verzoeker wordt bepleit, zou leiden tot een gemakkelijke legalisering van fokprogramma's die worden ontwikkeld met behulp van aan de natuur onttrokken specimens. Deze specimens zouden gemakkelijk kunnen worden gebruikt voor het fokken van dieren, die in toekomstige generaties ongehinderd in de handel zouden kunnen worden gebracht. Wat betreft het doel van de CITES-overeenkomst erkent verweerder weliswaar bepaalde voordelen van reguliere fokprogramma's (de druk op het verkrijgen van aan de natuur onttrokken specimens wordt erdoor beperkt), maar dit neemt niet weg dat het om een rechtmatig gevormd fokprogramma moet gaan. Verweerder heeft opgemerkt dat de eigendom niet het belangrijkste probleem is en dat hij de conclusie met betrekking tot de rechtmatige eigendom van de grootouderdieren of de papegaaien waarop het verzoek van verzoeker betrekking niet heeft betwist. De eigendom van verzoeker is niet aangetast, maar wordt slechts onderworpen aan bepaalde voorwaarden.

[Or. 4] **II. Toepasselijke bepalingen van Unierecht en nationaal recht**

[10] De grondbeginselen van milieubescherming in de Europese Unie worden geregeld door het primaire recht. Overeenkomstig artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie streeft de Unie in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op **het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden**, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

[11] De regels voor de handel in bedreigde soorten zijn in het Unierecht evenwel overgenomen uit de CITES-overeenkomst. De grondbeginselen van de CITES-overeenkomst zijn omgezet bij verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad (hierna: „**verordening inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten**”). Overeenkomstig artikel 8, lid 1, van deze verordening is het in de handel brengen van de in bijlage A genoemde dieren verboden (overeenkomstig artikel 3, lid 1, van deze verordening komt bijlage A overeen met bijlage I bij de CITES-overeenkomst). Dergelijke dieren omvatten tevens papegaaien van de soort *Anodorhynchus*.

[12] Dit verbod is evenwel niet absoluut en het is mogelijk om er uit hoofde van een van de redenen van artikel 8, lid 3, van voornoemde verordening van te worden ontheven. In het kader van de gestelde vragen is de ontheffing van punt d) van deze regeling van doorslaggevend belang:

„3. *In overeenstemming met de voorschriften van andere Gemeenschapswetgeving betreffende de instandhouding van wilde fauna en flora kan per geval ontheffing van de in lid 1 genoemde verbodsbepalingen worden*

verleend door afgifte van een daartoe strekkend certificaat door een administratieve instantie van de lidstaat waarin de specimens zich bevinden, indien de specimens:

[...]

d) in gevangenschap geboren en gefokte specimens zijn van een diersoort of kunstmatig gekweekte specimens van een plantensoort of een deel van zo'n dier of zo'n plant zijn of daaruit zijn verkregen [...]"

[13] Nadere voorwaarden voor de verlening van dergelijke ontheffingen zijn neergelegd in verordening (EG) nr. 865/2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 338/97 (hierna ook: „**uitvoeringsverordening**”). De verlening van ontheffingen overeenkomstig artikel 8, lid 3, van de verordening inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten is nader uitgewerkt in artikel 59, lid 2, van de uitvoeringsverordening:

„2. De ontheffing voor de in artikel 8, lid 3, onder d), van verordening (EG) nr. 338/97 bedoelde specimens wordt slechts verleend indien de aanvrager ten genoegen van de bevoegde administratieve instantie, welke overleg pleegt met een bevoegde wetenschappelijke autoriteit, aantoont dat aan de voorwaarden van artikel 48 van de onderhavige verordening is voldaan en dat de betrokken specimens overeenkomstig de artikelen 54, 55 en 56 van de onderhavige verordening in gevangenschap zijn geboren en gefokt of kunstmatig zijn gekweekt.”

[14] In het kader van voornoemde bepaling is in de onderhavige zaak in de eerste plaats artikel 54 van de uitvoeringsverordening van belang (artikel 48 bevat slechts een algemene regeling inzake het certificaat van ontheffing, artikel 55 machtigt de autoriteiten om de afstamming van de specimens vast te stellen via een typering van weefsel en artikel 56 heeft betrekking op planten), en met name ook artikel 54, punt 2, met betrekking tot hetwelk de Tsjechische bestuurlijke autoriteiten menen er niet van te zijn overtuigd dat aan de daarin beschreven voorwaarden is voldaan. Dit betreft:

„Artikel 54

In gevangenschap geboren en gefokte specimens van diersoorten

Onverminderd het bepaalde in artikel 55 wordt een specimen van een diersoort uitsluitend beschouwd als zijnde in gevangenschap geboren en gefokt indien ten genoegen van een bevoegde administratieve instantie, welke overleg pleegt met een bevoegde wetenschappelijke autoriteit van de betrokken lidstaat, is aangetoond dat aan de volgende vereisten is voldaan:

1) het betreft een nakomeling of een afgeleid product van een nakomeling, die in een gecontroleerd milieu is geboren of anderszins op één van de volgende wijzen is geteeld:

a) *als gevolg van de paring of een andere vorm van gametenoverdracht tussen ouderdieren in een gecontroleerd milieu, in het geval van geslachtelijke voortplanting;*

b) *uit ouderdieren die zich bij het begin van de ontwikkeling van de nakomeling in een gecontroleerd milieu bevonden, in het geval van ongeslachtelijke voortplanting;*

[Or. 5] 2) ***het fokdierenbestand is in overeenstemming met de op het moment van verwerving daarop toepasselijke wettelijke bepalingen op een zodanige wijze gevormd dat het voortbestaan van de betrokken soort in het wild daardoor geen schade heeft ondervonden;***

3) *het fokdierenbestand wordt zonder toevoeging van aan de natuur onttrokken specimens in stand gehouden, afgezien van de occasionele aanvulling met dieren, eieren of gameten in overeenstemming met de toepasselijke wettelijke bepalingen en op een zodanige wijze dat het voortbestaan van de betrokken soort in het wild daardoor geen schade ondervindt, en zulks uitsluitend voor één of meer van de volgende doeleinden:*

a) *om schadelijke inteelt te voorkomen of te matigen, waarbij de omvang van de aanvulling door de behoefte aan nieuw genetisch materiaal wordt bepaald;*

b) *teneinde een bestemming te geven aan verbeurdverklarde dieren, overeenkomstig artikel 16, lid 3, van verordening (EG) nr. 338/97;*

c) *in uitzonderlijke gevallen, om zich daarvan als fokdieren te bedienen;*

4) *het fokdierenbestand heeft zelf in een gecontroleerd milieu nakomelingen van de tweede of een latere generatie opgeleverd (F2, F3 enzovoort), dan wel wordt beheerd op een wijze waarvan is aangetoond dat daarbij de productie van nakomelingen van de tweede generatie in een gecontroleerd milieu is gewaarborgd.”*

[15] De definitie van het begrip „fokdierenbestand” is te vinden in artikel 1, punt 3, van de uitvoeringsverordening en luidt dat onder „fokdierenbestand” [wordt verstaan] *alle dieren die in het kader van een fokprogramma voor de reproductie worden gebruikt.*

[16] De nationale wetgeving is in deze zaak slechts beperkt van toepassing en bepaalt vooral welke bestuurlijke autoriteiten het hierboven beschreven Unierecht ten uitvoer leggen. Deze autoriteiten worden bepaald door de zákon č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy (wet nr. 100/2004 op de handel in bedreigde soorten). Overeenkomstig artikel 3, lid 3, van deze wet bestaat de taak van de Krajský úřad (regionale autoriteit, Tsjechië) erin ontheffing van het verbod op bepaalde handelsactiviteiten met bedreigde soorten te verlenen. Overeenkomstig artikel 27 van deze wet wordt de rol van de wetenschappelijke autoriteit in de zin van voornoemde verordeningen en van de CITES-

overeenkomst in Tsjechië vervuld door de Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (agentschap voor de bescherming van de natuur en van het landschap van de Tsjechische Republiek, Tsjechië; hierna: „Agentura”), een staatsorgaan dat is opgericht door het ministerie van Milieu. De Krajský úřad is derhalve opgetreden als de in het vorige deel omschreven bestuurlijke autoriteit en heeft op basis van het standpunt van de Agentura een primair bestuurlijk besluit gegeven. Overeenkomstig de algemene beginselen van de Tsjechische bestuursprocedure kan een dergelijk bestuurlijk besluit worden aangevochten bij het ministerie van Milieu, dat als bestuurlijke beroepsautoriteit heeft gehandeld en namens de bestuurlijke autoriteiten voor de bestuursrechterlijke instanties is opgetreden.

III. Onderzoek van de voorgelegde prejudiciële vragen

[17] Bij de behandeling van het ingestelde cassatieberoep heeft de Nejvyšší správní soud vastgesteld dat de zaak in wezen betrekking heeft op de uitlegging van het Unierecht, dat er geen rechtspraak van het Hof ter zake bestaat en dat het niet gaat om een vraag die duidelijk kan worden beslecht op grond van een contextuele uitlegging van het Unierecht die geen redelijke twijfel over deze uitlegging laat bestaan (zie arrest van 6 oktober 1982, CILFIT, C-283/81, EU:C:1982:335). De Nejvyšší správní soud is derhalve gehouden het Hof overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

[18] Om te beginnen merkt de Nejvyšší správní soud op dat tussen de partijen geen geschil bestond over de problematische oorsprong van de grootouderdieren of over de geboorte van de ouderdieren in gevangenschap in Tsjechië in het jaar 2000 en over de rechtmatige overname daarvan door verzoeker. Volgens verweerder „belast” de problematische oorsprong van de grootouderdieren de volgende generaties, terwijl dit „stigma” volgens verzoeker is weggewerkt door de opname van de specimens in zijn eigen fokprogramma. Anderzijds betwist verzoeker noch de juridische beoordeling dat de grootouderdieren onder de CITES-overeenkomst en de daarmee verband houdende bepalingen vallen, noch de nadelige gevolgen van de toepassing daarvan op de grootouderdieren. Verzoeker is evenwel van mening dat deze conclusies om twee hoofdredenen niet opgaan voor zijn specimens. De eerste reden is de uitlegging van het begrip „fokdierenbestand”, waarvan volgens verzoeker alleen zijn specimens deel uitmaken, zodat de bestuurlijke autoriteiten in geen geval de oorsprong van de grootouderdieren in aanmerking hadden mogen nemen. De tweede reden is het gewettigde vertrouwen van verzoeker. Hij heeft de specimens op rechtmatige wijze [Or. 6] verworven en had bij de aankoop van de papegaaien geen enkele twijfel over de oorsprong van de grootouderdieren, aangezien deze krachtens een rechterlijke beslissing aan de toenmalige eigenaar zijn terugbezorgd.

[19] De uitlegging van het begrip „fokdierenbestand” heeft de Nejvyšší správní soud ertoe gebracht de eerste prejudiciële vraag te stellen. Het betoog van verzoeker is gebaseerd op een letterlijke uitlegging van artikel 1, punt 3, van de

uitvoeringsverordening, waarin is bepaald dat deze verordening betrekking heeft op alle dieren die in het kader van een fokprogramma voor de reproductie worden gebruikt. Verweerder beroept zich daarentegen op het algemene verbod op het in de handel brengen van deze papegaaien en op de negatieve gevolgen daarvan, in de vorm van de gemakkelijke legalisering van fokprogramma's met behulp van op twijfelachtige wijze ingevoerde specimen (het zou volstaan de „lijn” te verbreken door de nakomelingen over te dragen). De Nejvyšší správní soud is van oordeel dat de definitie van het begrip „fokdierenbestand” vrij duidelijk is en is in dit stadium eerder geneigd het standpunt van verzoeker te volgen. Anderzijds overschat de verwijzende rechter het belang van de definitie van het begrip „fokdierenbestand” niet (zie in dit verband de analyse van de andere prejudiciële vragen). Daarbij dient evenwel aandacht te worden besteed aan de structuur van de verschillende vragen. Indien het Hof geneigd is een ruimere definitie van het begrip „fokdierenbestand” te hanteren en de grootouderdieren van „twijfelachtige” oorsprong als een integrerend onderdeel daarvan beschouwt, verliest de tweede vraag aan relevantie. Tegelijkertijd doet een dergelijk antwoord niets af aan het belang van de derde vraag. [OMISSIS]

[20] Indien het Hof daarentegen neigt naar een engere uitlegging van het begrip „fokdierenbestand” en de grootouderdieren daar niet laat onder vallen, dient de tweede prejudiciële vraag te worden beantwoord. Op grond van het standpunt van de wetenschappelijke autoriteit hebben de bestuurlijke autoriteiten geweigerd om aan verzoeker ontheffing te verlenen onder verwijzing naar artikel 54, punt 2, van de uitvoeringsverordening. Daarin is bepaald dat de „vorming” van een fokdierenbestand moet worden onderzocht. Verzoeker brengt een dergelijke vorming in verband met de verwerving van de specimen van de oudergeneratie, die is geschied in overeenstemming met de vereisten van artikel 54, punt 2, van de uitvoeringsverordening (in overeenstemming met de wettelijke bepalingen en op een zodanige wijze dat het voortbestaan van de betrokken soort in het wild daardoor geen schade heeft ondervonden). Verweerder betwist niet dat verzoeker de ouderdieren op rechtmatige wijze heeft verkregen. Volgens haar heeft het begrip „vorming” evenwel betrekking op het begin van de foklijn.

[21] De Nejvyšší správní soud ziet hier twee uitleggingsmogelijkheden. In de eerste plaats kan het begrip „vorming” van een fokdierenbestand worden uitgelegd onder verwijzing naar de omstandigheid dat een dergelijke vorming wijst op het onderzoek van de voorouderlijke foklijn van papegaaien als die waarop het verzoek van verzoeker betrekking heeft. Deze uitlegging zou zeker kunnen standhouden indien een complexere uitlegging wordt aanvaard, aangezien zij in de weg staat aan de gemakkelijke legalisering van „twijfelachtige” fokprogramma's dankzij een overdracht (bijvoorbeeld door een gesimuleerde overdracht). Dit zou het geval zijn wanneer een situatie wordt gecreëerd waarin een fokker specimen overdraagt aan iemand anders, die vervolgens overgaat tot het produceren van volgende generaties (feitelijk of als „stroman-eigenaar”), zodat het „stigma” van de oorsprong van deze specimen wordt weggewerkt. Anderzijds zou de bestaande regelgeving aan een dergelijke uitlegging in de weg kunnen staan. Thans kunnen specimen van de dieren van bijlage A bij de verordening inzake de

bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten in de Unie niet op rechtmatige wijze worden verworven. Bijgevolg is een „gesimuleerde” overbrenging in de Unie niet mogelijk, aangezien in een dergelijk geval geen ontheffing zou worden verleend. Het onderzoek van het begin van de foklijn is in de Unie derhalve niet van praktisch belang, en vanuit systematisch oogpunt moet veeleer worden uitgegaan van een uitlegging die het begrip „vorming” uitsluitend in verband brengt met het specifieke fokprogramma. Een dergelijke benadering zou ongetwijfeld bevorderlijk zijn voor het omgaan met ongebruikelijke situaties zoals die van de onderhavige zaak. Verzoeker heeft de papegaaien op rechtmatige wijze verworven in de periode vóór de toetreding van de Tsjechische Republiek tot de Europese Unie. Toen was het niet nodig een ontheffing voor het houden van specimens op het nationale grondgebied te verkrijgen. Hij heeft derhalve een gewettigd vertrouwen verkregen dat door een andere uitlegging zou worden geschonden. Indien de eerste uitlegging wordt gevolgd, zou daarenboven ook moeten worden onderzocht hoe ver het onderzoek van het fokprogramma moet teruggaan in de tijd en of dit voor eigenaren van beschermde dieren geen onrealistische eisen met zich brengt. In de onderhavige zaak is namelijk sprake van een situatie waarin de kennelijk onrechtmatige aankoop van de grootouderdieren meer dan 20 jaar vóór de geboorte van de beoordeelde specimens heeft plaatsgevonden en de grootouder- en ouderdieren vervolgens op rechtmatige wijze zijn gehouden.

[22] De derde prejudiciële vraag heeft betrekking op de kwestie of eventuele individuele omstandigheden kunnen worden onderzocht en, in voorkomend geval, van welke aard die omstandigheden kunnen zijn. Verzoeker en de bestuurlijke autoriteiten zijn het niet oneens over het feit dat in deze zaak geen sprake was van een „gesimuleerde” overdracht van de specimens en dat de ouderdieren in 2000 rechtmatig waren verkregen. In dit verband zij eraan herinnerd dat, hoewel op dat moment in Tsjechië de CITES-overeenkomst **[Or. 7]** van kracht was en in nationaal recht was omgezet bij wet nr. 16/1997, deze wet niet vereiste dat voor binnenlandse overdrachten van specimens certificaten in overeenstemming met de CITES-overeenkomst werden afgegeven. In een dergelijk geval vond „uitsluitend” een officiële controle van de specimens en van de registratie ervan plaats. Deze nationale regeling was in overeenstemming met de CITES-overeenkomst, die in de eerste plaats beoogt de internationale handel te regelen. Artikel XIV van de CITES-overeenkomst biedt de partijen ervan evenwel de mogelijkheid om strengere bepalingen vast te stellen, zoals de strengere Unieregeling, die vereist dat zelfs in het geval van een overdracht binnen de Unie en binnen een bepaalde lidstaat een certificaat wordt afgegeven. Die regeling is in Tsjechië evenwel van toepassing sinds de toetreding van dit land tot de Europese Unie op 1 mei 2004, terwijl het paar ouderdieren is overgedragen in 2000.

[23] Derhalve mocht verzoeker er sinds 2000 gewettigd op vertrouwen dat hij, in ieder geval in Tsjechië, maar zeker ook op internationaal niveau, eventuele nakomelingen in de handel kon brengen (de toenmalige aanpak van de Krajský úřad gaf geen aanleiding tot onzekerheid met betrekking tot de mogelijke verlening van ontheffing voor dergelijke nakomelingen in overeenstemming met

de CITES-overeenkomst). In dit verband is ook van belang dat de grootouderdieren in 1996 krachtens een bestuursrechterlijke beslissing aan de eigenaar ervan zijn terugbezorgd. Bovendien benadrukt verzoeker dat zijn fokprogramma een positieve invloed op het milieu heeft. Volgens hem vermindert de verkoop op de markt van in gevangenschap gefokte specimens de vraag naar illegale, in het wild gevangen specimens. Verweerder wijst echter op het algemene verbod op het in de handel brengen van dieren van de genoemde soort uit hoofde van artikel 8, lid 1, van de verordening inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten, en bijgevolg op de noodzaak om de ontheffingsbepalingen op restrictieve wijze als uitzonderingen uit te leggen.

[24] Indien er geen ontheffing wordt verleend, dient overeenkomstig artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie tevens rekening te worden gehouden met de bescherming van de eigendom. Van de rechten die onder het recht op eigendom vallen, beschikt verzoeker namelijk nagenoeg alleen over het recht om papegaaihouder te zijn. Hij kan ook over de nakomelingen beschikken maar kan deze niet eens op rechtmatige wijze van de hand doen. Uiteindelijk zijn verzoeker en de bestuurlijke autoriteiten het niet oneens over deze strenge juridische gevolgen van het niet-verlenen van ontheffing. Verzoeker is evenwel van mening dat deze, gelet op de hierboven uiteengezette specifieke omstandigheden, al te strikt zijn en dat rekening moet worden gehouden met deze omstandigheden, alsmede met de vermindering van de vraag naar aan de natuur onttrokken papegaaien als gevolg van het „in de handel brengen” van zijn papegaaien. Verweerder is daarentegen van mening dat de strenge gevolgen van de regeling ten aanzien van verzoeker het gevolg zijn van de goede werking van de relevante bepalingen.

[OMISSIS]