



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

L. MEDINA

fremSAT d. 3. marts 2022<sup>1</sup>

**Sag C-659/20**

**ET**

**mod**

**Ministerstvo životního prostředí**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Den Tjekkiske Republik))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 267 TEUF – beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed – forordning (EF) nr. 338/97 og forordning (EF) nr. 865/2006 – dispensation fra forbuddet mod kommercielle aktiviteter – enheder af en dyreart født og opdrættet i fangenskab – begrebet »avlstdyrbestand« – fastsættelse af avlstdyrbestandens afstamning«

## Indledning

1. »Den vilde fauna og flora i sine mange smukke og vekslende former er en uerstattelig del af jordens naturlige orden, som må bevares for denne og fremtidige generationer.« Denne grundlæggende konstatering kan findes i præamblen til konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (herefter »CITES«)<sup>2</sup>.

2. CITES er en international miljøtraktat, der har til formål at beskytte visse arter af vilde dyr og planter mod rovdrift som følge af international handel. Den er i litteraturen blevet beskrevet som »den formentlig mest succesfulde internationale traktat angående bevaring af vilde dyr«, selv om det samtidig anerkendes, at der »helt sikkert stadig er problemer«<sup>3</sup>. Nærmere bestemt er ulovlig handel med vilde dyr og planter »stadig et væsentligt problem«<sup>4</sup>. Værdien af ulovlig handel med vilde dyr og planter er blevet anslået til mellem 7 og 23 mia. USD pr. år<sup>5</sup>. Den seneste FN »World Wildlife Crime Report« dokumenterer, at kriminalitet i forbindelse med vilde dyr og planter er en »global og lukrativ [forretning] med stor efterspørgsel, der leder til høje priser, der er ekstrem

<sup>1</sup> – Originalsprog: engelsk.

<sup>2</sup> – Undertegnet i Washington 3.3.1973 (*United Nations Treaty Series* 993, nr. I-14537).

<sup>3</sup> – M. Bowman »A Tale of two CITES: Divergent Perspectives upon the Effectiveness of the Wildlife Trade Convention«, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, bind 22, 2013, s. 228, med henvisning til P. Davies i M. Bowman, P. Davies, og C. Redgwell, *Lyster's International Wildlife Law*, 2. udg., Cambridge University Press, Cambridge, 2010, s. 484 og 533.

<sup>4</sup> – Som anerkendt i konferenceparternes resolution 11.3, »overholdelse og håndhævelse«.

<sup>5</sup> – C. Nelleman m.fl. (red.), *The Rise of Environmental Crime, A Growing Threat to Natural Resources, Peace, Development and Security, A UNEP-Interpol Rapid Response Assessment* (UNEP, 2016), s. 7.

udbredt«<sup>6</sup>. Den samme rapport fremhæver sammenhængen mellem den globale sundhedskrise og den ulovlige udnyttelse af dyre- og planteressourcer, og betragter et stop for kriminalitet i forbindelse med vilde dyr og planter som »et væsentligt aspekt af at komme ud af covid-19 krisen«<sup>7</sup>.

3. Det er på baggrund af disse generelle betragtninger, at jeg vil analysere anmodningen om præjudiciel afgørelse indgivet af Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Den Tjekkiske Republik). Denne anmodning vedrører to EU-forordninger, der har til formål at beskytte vilde dyr og planter og sikre deres bevaring gennem kontrol med international handel med enheder af disse arter, nemlig Rådets forordning (EF) nr. 338/97<sup>8</sup> og Kommissionens forordning (EF) nr. 865/2006<sup>9</sup>.

4. Forordning nr. 338/97 fastsætter visse fravigelsesbestemmelser, der finder anvendelse på enheder af dyrearter født og opdrættet i fangenskab, der er opført i bilag A til denne forordning. Det væsentligste spørgsmål, denne sag rejser, angår nærmere bestemt, hvorvidt de kompetente myndigheder med henblik på at fastslå, om enheder er berettiget til dispensation fra forbuddet mod handel med enheder af dyrearter opdrættet i fangenskab, kan kontrollere avlsdyrbestandens afstamning, selv hvis denne undersøgelse rækker ud over de enheder, som opdrætteren lovligt erhvervede. Som jeg vil påvise i min analyse, bør myndighederne have beføjelse til dette med henblik på at afgøre, hvorvidt der skal gives dispensation.

## Retsforskrifter

### *International ret*

#### *CITES*

5. Formålet med CITES er at beskytte bestemte udryddelsestruede vilde dyr og planter i kraft af regulering af den internationale handel. CITES fastsætter forskellige beskyttelsesordninger afhængig af arterne, som er inddelt i tre grupper svarende til konventionens tre bilag, afhængigt af i hvilken grad de er truet af udryddelse.

6. Denne konvention, som Unionen tiltrådte den 8. juli 2015, blev gennemført i Unionen den 1. januar 1984 i kraft af Rådets forordning (EØF) nr. 3626/82<sup>10</sup>. Denne forordning blev ophævet ved forordning nr. 338/97.

7. Liste I CITES omfatter de mest truede arter, for hvilke beskyttelsesordningen er den strengeste. I henhold til CITES' artikel II, stk. 1, kan handel med enheder af disse arter kun tillades i »ekstraordinære tilfælde«.

<sup>6</sup> – FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse, *World Wildlife Crime Report 2020: Trafficking in Protected Species*, United Nations, New York, 2020, s. 3.

<sup>7</sup> – *Ibidem*.

<sup>8</sup> – Rådets forordning af 9.12.1996 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed (EFT 1997, L 61, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 1320/2014 af 1.12.2014 (EUT 2014, L 361, s. 1).

<sup>9</sup> – Kommissionens forordning af 4.5.2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 338/97 (EUT 2006, L 166, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) 2015/870 af 5.6.2015 (EUT 2015, L 142, s. 3).

<sup>10</sup> – Rådets forordning af 3.12.1982 om gennemførelse i Fællesskabet af konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (EFT 1982, L 384, s. 1).

8. CITES' artikel II, stk. 2, litra a), bestemmer, at liste II skal omfatte »alle arter, som, om end de ikke nødvendigvis i øjeblikket er truet af udryddelse, kan blive det, medmindre handel med enheder af sådanne arter underkastes strenge forholdsregler for at undgå, at de udnyttes på en måde, der er uforenelig med deres overlevelse«. Kravene til import af liste II-arter er mindre strenge end de krav, der finder anvendelse på liste I-arter.

9. CITES' artikel VII, stk. 4, bestemmer, at enheder af dyrearter omfattet af liste I opdrættet i fangenskab med handel for øje skal behandles efter de for enheder af arter omfattet af liste II gældende regler.

### ***EU-retten***

#### *Forordning nr. 338/97*

10. Artikel 1 i forordning nr. 338/97 bestemmer, at dens formål er at beskytte vilde dyr og planter, herunder at sikre deres bevarelse, ved at kontrollere handel hermed. Bestemmelsen fastsætter endvidere, at den finder anvendelse under overholdelse af CITES' formål, principper og bestemmelser.

11. Artikel 2 i denne forordning indeholder følgende definitioner:

»[...]

(g) »styrelsesråd«: et nationalt styrelsesråd, der for medlemsstaternes vedkommende udpeges i henhold til artikel 13, stk. 1, litra a) [...]

[...]

(s) »art«: en art, underart eller en population heraf

(t) »enhed«: ethvert dyr eller enhver plante, levende eller død, af de arter, der er opført i bilag [A-D] [...]

12. Artikel 8 i forordning nr. 338/97 fastsætter:

»1. Køb, tilbud om køb, anskaffelse i kommercielt øjemed, udstilling i kommercielt øjemed, anvendelse med kommerciel gevinst for øje og salg, opbevaring med henblik på salg, udbud til salg eller transport med henblik på salg af enheder af de i bilag A opførte arter er forbudt.

[...]

3. Der kan under iagttagelse af bestemmelserne i anden fællesskabslovgivning om beskyttelse af vilde dyr og planter gives dispensation fra de i stk. 1 omhandlede forbud ved, at styrelsesrådet i den medlemsstat, hvor enhederne befinder sig, i hvert enkelt tilfælde udsteder et certifikat herom, hvis

[...]

d) enhederne af en dyreart er født og opdrættet i fangenskab eller kunstigt opformerede enheder af en planteart eller er dele eller produkter af sådanne enheder [...]

[...]«

*Forordning nr. 865/2006*

13. Artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 865/2006 indeholder følgende definition:

»3) »avlstdyrbestand«: alle dyr, der gennem opdræt anvendes til reproduktion«.

14. Artikel 54 i forordning nr. 865/2006, med overskriften »Enheder født og opdrættet i fangenskab«, bestemmer:

»Medmindre andet fremgår af artikel 55, betragtes enheder af dyrearter kun som født og opdrættet i fangenskab, såfremt et kompetent styrelsesråd i samråd med et kompetent videnskabsråd i den pågældende medlemsstat finder det godtgjort, at følgende kriterier er opfyldt:

[...]

2) Avlstdyrbestanden er anskaffet i overensstemmelse med den på erhvervsdatoen gældende lovgivning og på en måde, som ikke skader de pågældende arters overlevelse i naturen.

[...]«

**De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål**

15. Appellanten opdrætter papegøjer. Han søgte den 21. januar 2015 om dispensation fra forbuddet mod handel i relation til fem enheder af Hyacint ara (*Anodorhynchus hyacinthius*) født i 2014 i appellantens bedrift. Denne art er opregnet i bilag A til forordning nr. 338/97 og i liste I CITES. På baggrund af en indstilling fra et kompetent videnskabsråd imødekom det kompetente styrelsesråd ikke appellantens ansøgning.

16. Under behandlingen af ansøgningen om dispensation lagde styrelsesrådet følgende til grund om afstamningen af papegøjerne, som appellantens ansøgning angik. Bedsteforældrene til disse papegøjer (herefter »bedsteforældreenhederne«) blev indført i Bratislava (Den Slovakiske Republik) af en uruguayansk statsborger i juni 1993 under mistænkelige omstændigheder. Bedsteforældreenhederne blev efterfølgende transporteret med bil til Den Tjekkiske Republik af FU. Ved grænsen blev bilen standset af toldere, og bedsteforældreenhederne blev beslaglagt fra FU ved en forvaltningsretlig afgørelse. Den forvaltningsretlige afgørelse blev imidlertid annulleret af Vrchní soud v Praze (appeldomstol i Prag, Den Tjekkiske Republik) i 1996.

17. Myndighederne tilbageleverede bedsteforældreenhederne til FU, der udlånte dem til GV. GV opdrættede forældreparret til de pågældende papegøjer (herefter »forældreenhederne«) i 2000. GV tilbageleverede efterfølgende bedsteforældreenhederne til FU, som overførte dem til zoologisk have i Zlin (Den Tjekkiske Republik). Appellanten modtog forældreenhederne fra GV i 2000. Gyldigheden af overdragelsen af ejendomsretten til forældreenhederne bestrides ikke.

18. Videnskabsrådet undersøgte, hvorvidt der skulle gives dispensation til forældreenhederne fra forbuddet mod handel, der finder anvendelse på dyrearter opdrættet i fangenskab, i henhold til betingelserne fastsat i artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006. I henhold til denne bestemmelse skal avlstdyrbestandens anskaffes »i overensstemmelse med den på

erhvervsdatoen gældende lovgivning og på en måde, som ikke skader de pågældende arters overlevelse i naturen«. Videnskabsrådet anbefalede, at der ikke blev givet dispensation. Efter dets opfattelse var der mange uregelmæssigheder i registreringscertifikaterne angående bedsteforældreenhederne, og desuden indeholdt certifikaterne ingen oplysninger om forældreenhedernes afstamning.

19. På baggrund af denne indstilling fra videnskabsrådet nægtede det kompetente styrelsesråd at give dispensation til handel med de omhandlede enheder. Appellanten påklagede denne afgørelse til Ministerstvo životního prostředí (miljøministeriet, Den Tjekkiske Republik). Appellanten gjorde gældende, at den i afgørelsen anvendte definition af »avlstdyrbestand« var forkert. Efter hans opfattelse omfatter dette begreb udelukkende forældreenhederne og deres afkom. Myndighederne havde derfor ikke beføjelse til at undersøge bedsteforældreenhedernes afstamning. Ministerstvo životního prostředí (miljøministeriet) afslog klagen, idet den var af den opfattelse, at det ved bedømmelsen af, hvorvidt den måde, hvorpå avlstdyrbestanden blev anskaffet, var i overensstemmelse med reglerne, var afgørende, hvorledes det første formerende par var blevet anskaffet. Eftersom appellanten ikke havde tilkendegivet bedsteforældreenhedernes afstamning, var det ikke muligt at give en dispensation, der ville tillade handel med de omtalte enheder.

20. Appellanten indbragte afgørelsen fra Ministerstvo životního prostředí (miljøministeriet) for Krajský soud v Hradci Králové (den regionale ret i Hradec Králové, Den Tjekkiske Republik). Den nævnte ret fastslog i sin dom, at handel med papegøjer af arten *Anodorhynchus* er forbudt og kun kan tillades i ganske særlige tilfælde, således som fastsat i artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006, hvilket ikke var tilfældet for appellanten. Den nævnte ret fremhævede, at CITES allerede var trådt i kraft i Den Tjekkiske Republik og var blevet gennemført i national ret på det tidspunkt, hvor bedsteforældreenhederne blev erhvervet. Den nævnte ret var af den opfattelse, at i henhold til gennemførelsesbestemmelser til CITES var det tilladt at undersøge afstamningen af avlstdyrbestanden, og denne undersøgelse kan omfatte bedsteforældreenhederne. Begrebet »avlstdyrbestand«, således som det er defineret i forordning nr. 865/2006, består derfor af alle tre generationer af papegøjerne.

21. Appellanten iværksatte kassationsappel til prøvelse af dommen afsagt af Krajský soud v Hradci Králové (den regionale ret i Hradec Králové) ved den forelæggende ret, Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager). Han har gjort gældende, at retten i første instans i den appellerede dom begik en retlig fejl, idet den betragtede begrebet »avlstdyrbestand« som omfattende forældrene og bedsteforældrene til de relevante enheder. Ifølge appellanten pålægger en sådan fortolkning ham en urimelig bevisbyrde. Denne fortolkning er endvidere forkert på baggrund af anvendelsesområdet for begrebet »avlstdyrbestand«. Ifølge appellanten omfatter dette begreb alle dyr, der indgår i en bestemt avlsbedrift, og ikke deres forfædre, der indgår i andre avlsbedrifter eller fra andre opdrættere. Appellanten har endvidere gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesatte hans ejendomsret og berettigede forventninger, eftersom han erhvervede forældreenhederne lovligt.

22. Ministerstvo životního prostředí (miljøministeriet) har i appelsvarskriftet henvist til ordlyden af artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006, der anvender udtrykket avlstdyrbestand, der er »anskaffet«. Anskaffelsesbegrebet henviser klart til fortiden, og dermed henviser til begyndelsen af en avlslinje. Ministerstvo životního prostředí (miljøministeriet) har i øvrigt gjort gældende, at definitionen af avlstdyrbestand er af sekundær betydning, idet den måde, hvorpå avlstdyrbestanden er blevet anskaffet, er af afgørende betydning i forbindelse med meddelelse af dispensation. Hvad angår bevisbyrden har Ministerstvo životního prostředí (miljøministeriet)

gjort gældende, at denne ikke var urimelig, eftersom en indehaver alene er forpligtet til at godtgøre avlsdyrbestandens afstamning, såfremt denne agter at handle med de efterfølgende generationer. Myndighederne undersøgte avlsdyrbestandens afstamning i overensstemmelse med fast praksis i Den Europæiske Union. I modsætning hertil vil den modsatte opfattelse, der støttes af appellanten, imidlertid gøre det lettere at lovliggøre avlsdyrbestand anskaffet med udgangspunkt i enheder indhentet fra naturen. For så vidt angår ejendomsretten har Ministerstvo životního prostředí (miljøministeriet) gjort gældende, at den lovlige adkomst til bedsteforældreenhederne og deres afkom ikke bestrides. Appellantens ejendomsret er således ikke blevet tilsidesat, men kun begrænset.

23. Den forelæggende ret har påpeget, at det afgørende spørgsmål i denne sag er, hvorvidt definitionen af »avlsdyrbestand« i henhold til artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 865/2006 omfatter alle dyr, der gennem et bestemt opdræt anvendes til reproduktion. Såfremt Domstolen fortolker denne definition bredt, således at den omfatter bedsteforældreenhederne, som ikke er i appellants besiddelse, mister det andet forelagte spørgsmål sin genstand.

24. Såfremt Domstolen fortolker begrebet »avlsdyrbestand« indskrænkende, således at det begrænses til enhederne omfattet af en bestemt avlsbedrift, bliver det nødvendigt at besvare det andet forelagte spørgsmål. Den forelæggende ret søger med dette spørgsmål at fastslå, hvorvidt begrebet avlsdyrbestandens »[anskaffelse]«, som omhandlet i artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006, alene omfatter den lovlige erhvervelse af de omhandlede enheder, eller om det tillige omfatter avlslinjens begyndelse.

25. I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at en fortolkning, hvorefter begrebet »anskaffelse« omfatter avlslinjens begyndelse, forhindrer lovliggørelse af »tvivlsom« avl ved »uærlige« overdragelser. Den forelæggende ret anfører omvendt, at »uærlige« overdragelser ikke er mulige inden for Unionen. Den er af den opfattelse, at det i henhold til gældende ret ikke er muligt på lovlig vis at erhverve enheder af dyr, der er opført i bilag A til forordning nr. 865/2006, uden en dispensation. Såfremt en undersøgelse af hele avlslinjen var tilladt, ville dette pålægge indehavere af beskyttede dyr urealistiske krav, idet de ville være forpligtet til at føre bevis for lovligheden af en lang og udefineret genealogisk linje.

26. Den forelæggende ret ønsker med sit tredje spørgsmål oplyst, hvorvidt individuelle forhold, såsom appellants lovlige erhvervelse af forældreenhederne samt hans berettigede forventning om, at han kunne handle med deres afkom, i det mindste i Den Tjekkiske Republik, kan tages i betragtning. Den forelæggende ret har i denne forbindelse påpeget, at selv om CITES fandt anvendelse i Den Tjekkiske Republik på tidspunktet for erhvervelsen, krævede gennemførelsesbestemmelserne ikke, at der skulle udstedes certifikater i relation til overdragelse inden for landets grænser. Den strengere EU-lovgivning, der kræver udstedelse af et sådant certifikat i tilfælde af overdragelse inden for Unionen og inden for den pågældende medlemsstat, fandt ikke anvendelse på tidspunktet for overdragelsen af forældreenhederne.

27. På denne baggrund har Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»(1) Skal »avlsdyrbestand«, således som defineret i [forordning nr. 865/2006] anses for at omfatte enheder, som er forældre til enheder opdrættet af den pågældende opdrætter, selv om opdrætteren aldrig har været disses ejer eller opdrætter?

- (2) Såfremt det første spørgsmål besvares således, at forældreenheder ikke er omfattet af avlsdyrbestanden, ønskes det oplyst, hvorvidt de kompetente myndigheder som led i bedømmelse af, hvorvidt betingelsen i artikel 54, [nr.] 2, i [forordning nr. 865/2006] om anskaffelse af avlsdyrbestanden i overensstemmelse med den gældende lovgivning og på en måde, som ikke skader de pågældende arters overlevelse i naturen, er opfyldt, er beføjede til at kontrollere disse forældreenheders afstamning og på dette grundlag at bedømme, hvorvidt avlsdyrbestanden er anskaffet i overensstemmelse med bestemmelserne i forordningens artikel 54, [nr.] 2.
- (3) Er det som led i bedømmelsen af, hvorvidt betingelsen i artikel 54, [nr.] 2, i [forordning nr. 865/2006] om anskaffelsen af avlsdyrbestanden er sket i overensstemmelse med gældende lovgivning og på en måde, som ikke skader de pågældende arters overlevelse i naturen, tilladt at tage sagens øvrige omstændigheder i betragtning (navnlig god tro ved overtagelse af enheder samt en berettiget forventning om, at det ville være lovligt at handle med disses eventuelle afkom, eventuelt også mindre restriktive lovbestemmelser gældende i Den Tjekkiske Republik forud for tiltrædelsen [af] Den Europæiske Union)?«

## Bedømmelse

### *Det første spørgsmål*

28. Den forelæggende ret ønsker med sit første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om begrebet »avlsdyrbestand« som omhandlet i artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 865/2006 omfatter forældrene til enheder, der er opdrættet af en bestemt opdrætter, som denne ikke ejede eller opdrættede?

29. Indledningsvis skal det i denne forbindelse erindres, at det har væsentlig betydning for deres beskyttelsesstatus, hvorvidt enheder af dyr kvalificeres som »født og opdrættet i fangenskab«. I henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 338/97 er handel med enheder af de i bilag A opførte arter *forbudt*, hvorimod artikel 8, stk. 3, litra d), i denne forordning bestemmer, at der kan gives *dispensation* fra forbuddet mod handel for enheder af en dyreart, der er født og opdrættet i fangenskab (herefter »fangenskabsopdrættet dispensation«). Det kompetente styrelsesråd udsteder et certifikat herom (herefter »handelsdispensationscertifikat«).

30. Artikel 54 i forordning nr. 865/2006 fastsætter en række betingelser, der skal være opfyldt, for at styrelsesrådet kan konkludere, at enhederne er født og opdrættet i fangenskab. Styrelsesrådet skal nærmere bestemt i henhold til forordningens artikel 54, nr. 2), have vished for, at »avlsdyrbestanden er anskaffet i overensstemmelse med den på erhvervsdatoen gældende lovgivning og på en måde, som ikke skader de pågældende arters overlevelse i naturen«.

31. I denne sag er det ubestridt, at forældrene til de enheder, som appellanten erhvervede (med andre ord bedsteforældrene til den yngste generation af papegøjer), ikke opfylder betingelserne i artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006. Bedsteforældreenhederne blev fanget i naturen og importeret til Den Tjekkiske Republik under mistænkelige omstændigheder. Appellanten har dog gjort gældende, at begrebet »avlsdyrbestand« ikke bør inkludere enheder, som han aldrig har ejet, eller som ikke har været omfattet af hans avlsbedrift. Han har gjort gældende, at myndighederne bør undersøge betingelserne for at give dispensation fra forbuddet mod handel alene på baggrund af den retlige status af enhederne i hans egen avlsbedrift.

32. Det er på denne baggrund, at den forelæggende ret ønsker oplyst, hvilket *anvendelsesområde* begrebet »avlсdyrbestand« som omhandlet i artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 865/2006 har. Såfremt dette begreb fortolkes således, at det omfatter alle enheder anvendt til opdræt af en avlslinje, *uanset hvilken avlsbedrift* de indgår i, er det ikke nødvendigt at undersøge de to andre spørgsmål. Myndighederne skal *pr. definition* tage avlsdyrbestandens afstamning i betragtning, når de undersøger dens anskaffelse som omhandlet i denne forordnings artikel 54, nr. 2).

33. Ifølge Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dens ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af<sup>11</sup>.

34. For så vidt angår ordlyden af artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 865/2006 definerer bestemmelsen »avlсdyrbestand« som »alle dyr, der gennem opdræt anvendes til reproduktion«.

35. Den forelæggende ret og Kommissionen i sit indlæg har gjort gældende, at ordlyden af definitionen af »avlсdyrbestand« alene omfatter dyr i *en bestemt* avlsbedrift. Definitionen henviser nemlig til dyr, i »*et*« [»a«] opdræt og ikke *ethvert* [»any«] opdræt.

36. En sammenlignende gennemgang af de forskellige sprogversioner støtter denne fortolkning. Den franske version henviser til »*un* établissement d'élevage«, den spanske version til »*un* establecimiento«, den tyske version til »*einem* Zuchtbetrieb« og den lettiske version til »*dzīvnieki* audzētavā«<sup>12</sup>.

37. Ordlydsfortolkning er dog ikke nødvendigvis tvingende i kraft af, at visse andre sprogversioner af artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 865/2006 antyder, at begrebet »avlсdyrbestand« henviser til alle dyrene i et »avlсforløb«<sup>13</sup>. Den Slovakiske Republik har endvidere anført, at begrebet »bedrift«, som anvendt i den engelske version, konnoterer en »reproduktionsproces« og ikke en bestemt bedrift.

38. Henset til de åbenlyse forskelle mellem de forskellige sprogversioner, der har samme gyldighed, af artikel 1, nr. 3), i forordning nr. 865/2006, skal den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, samt de formål, der forfølges med bestemmelsen, og den lovgivning, som den udgør en del af, undersøges<sup>14</sup>.

39. Med hensyn til den sammenhæng, hvori artikel 1, nr. 3), i forordning nr. 865/2006 indgår, skal det erindres, som det følger af første betragtning til denne forordning, at dens formål bl.a. er at sikre fuld overensstemmelse med bestemmelserne i CITES. Det er ved fortolkningen af denne forordning derfor nødvendigt at tage bestemmelserne i CITES i betragtning, herunder de resolutioner, som er blevet vedtaget på konferencen for parterne til CITES (herefter »Resolution Conf.«), der bidrager til at afklare fortolkningen af bestemmelser i denne konvention<sup>15</sup>.

40. Jeg vil i denne forbindelse anføre følgende. På den ene side er definitionen af begrebet »avlсdyrbestand« i henhold til forordning nr. 865/2006 næsten identisk med den definition, der er vedtaget med Resolution Conf. 10.16. Denne resolution præciserer, at »»avlсdyrbestand«

<sup>11</sup> – Dom af 8.12.2020, Staatsanwaltschaft Wien (Forfalskede overførselsordrer) (C-584/19, EU:C:2020:1002), præmis 49.

<sup>12</sup> – Min fremhævelse.

<sup>13</sup> – Jeg henviser nærmere bestemt til de slovenske, græske og kroatiske versioner.

<sup>14</sup> – Jf. i denne retning dom af 24.3.2021, A (C-950/19, EU:C:2021:230, præmis 37 og 38).

<sup>15</sup> – Jf. analogt dom af 12.5.2021, Hauptzollamt B (Kaviar fra størarter) (C-87/20, EU:C:2021:382), præmis 30 og 31.

omfatter alle dyrene i avlsbedriften, der anvendes til reproduktion«<sup>16</sup>. Brugen af den bestemte artikel i forbindelse med substantiverne »dyr« og »avlsbedrift« taler for, at begrebet »avlsdyrbestand« skal forstås som omfattende alle dyr, der anvendes til reproduktion, *i en bestemt avlsbedrift*, og ikke af forskellige opdrættere i et ubestemt antal avlsbedrifter.

41. På den anden side kan en »avlsbedrift« i henhold til ordlyden af Resolution Conf. 12.10<sup>17</sup>, alene registreres i henhold til den heri fastsatte procedure, såfremt enhederne, som denne avlsbedrift producerer, opfylder kravene om at være »opdrættet i fangenskab« som fastsat i bestemmelserne i Resolution Conf. 10.16<sup>18</sup>. Betingelserne i førstnævnte resolution og bilagene hertil antyder tilstrækkelig klart, at opdræt i fangenskab her ikke kan forstås som en »proces«<sup>19</sup>.

42. For fuldstændighedens skyld er det værd at nævne, at selv inden for andre retsområder, og nærmere bestemt inden for EU-landbrugsretten, forstås begrebet avlsbedrift på tilsvarende vis. Forordning (EU) 2016/1012<sup>20</sup> definerer begrebet »avlsforetagende« som »enhver avlerforening, avlsorganisation, privat virksomhed, der opererer i et lukket produktionssystem, eller ethvert andet offentligt organ [...]«.

43. Betragtes den sammenhæng, hvori forordning nr. 865/2006 indgår, bekræftes således, at begrebet »avlsdyrbestand«, som omhandlet i artikel 1, nr. 3), i denne forordning, omfatter alle dyrene i en bestemt avlsbedrift. Dette begreb omfatter ikke forældrene til enheder, opdrættet af en bestemt opdrætter, som denne ikke ejede eller opdrættede.

44. Formålet med artikel 1, nr. 3), i forordning nr. 865/2006 og den lovgivning, som den udgør en del af, støtter ligeledes en mere indskrænkende forståelse af begrebet »avlsdyrbestand«. Definitionen af anvendelsesområdet for dette begreb har betydning for myndighedernes identifikation af genstanden for undersøgelsen, når de foretager en undersøgelse af, om avlsdyrbestanden blev anskaffet i henhold til betingelserne i artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006. Genstanden for denne undersøgelse skal være specifik, præcis og konkret.

45. Fra dette perspektiv, selv hvis den fortolkning, som er foreslået af Den Slovakiske Republik, nemlig at det engelske begreb »breeding operation« betegner en proces, accepteres, hvilket den ikke kan, står det klart for mig, at en sådan proces ikke kan være ubegrænset, men må forstås som *klart afgrænset* til en bestemt bedrift.

46. Den Slovakiske Republik har dog argumenteret dog for, at det overordnede formål, som forordning nr. 865/2006 søger at fremme, der består i beskyttelse af truede arter, bør lede til en anden konklusion. Efter min opfattelse kan formålet med den nævnte forordning ikke lede til en fortolkning af begrebet »avlsdyrbestand«, der er uforenelig med betydningen af dette begreb i den lovgivningsmæssige sammenhæng, hvori den indgår. Den fortolkning af begrebet

<sup>16</sup> – Resolution Conf. 10.16, punkt 1(c).

<sup>17</sup> – Denne resolution har overskriften »Registrering af bedrifter, der opdrætter dyrearter i fangenskab med kommercielt formål, som opført i bilag 1«. Resolution Conf. 12.10 er ikke gennemført i Den Europæiske Union, hvilket betyder, at registrering af kommercielle fangenskabsavlsbedrifter ved CITES' sekretariat ikke er et krav for handel inden for Den Europæiske Union. Resolutionen kan dog anvendes som referencepunkt med hensyn til forståelsen af begrebet »avlsbedrift«.

<sup>18</sup> – Resolution Conf. 12.10, punkt 5(a).

<sup>19</sup> – Bilag 1 til Resolution Conf. 12.10 fastsætter f.eks. den information, som styrelsesrådet skal give til sekretariatet med hensyn til bedrifter, der skal registreres, hvilket omfatter navnet på og adressen for ejeren og operatøren af fangenskabsavlsbedriften, etableringsdatoen og en beskrivelse af faciliteterne anvendt til bestanden. Bilag 3 til den samme resolution indeholder et eksempel på et ansøgningsskema, der bl.a. kræver, at kontaktoplysninger for ejeren og operatøren af bedriften med opdræt i fangenskab angives.

<sup>20</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 8.6.2016 om zootekniske og genealogiske betingelser for avl, handel med og indførsel til Unionen af racerene avlsdyr, hybridavlssvin og avlsmateriale herfra og om ændring af forordning (EU) nr. 652/2014, Rådets direktiv 89/608/EØF og 90/425/EØF og ophævelse af visse retsakter på området for dyreavl (»dyreavlsforordning«) (EUT 2016, L 171, s. 66).

»avlstdyrbestand«, som jeg foreslår, underminerer under alle omstændigheder ikke opfyldelsen af formålet om beskyttelse af truede arter. Som jeg vil forklare som led i behandlingen af det andet og det tredje spørgsmål, tages dette formål i betragtning med henblik på at anerkende, at det kompetente styrelsesråd har beføjelse til at undersøge avlstdyrbestandens afstamning, når den afgør, hvorvidt en enhed af en dyreart er omfattet af dispensationen til opdræt i fangenskab.

47. På denne baggrund konkluderer jeg, at begrebet »avlstdyrbestand«, som omhandlet i artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 865/2006, omfatter alle dyr i en bestemt avlsbedrift. Dette begreb omfatter derfor ikke som sådan forældrene til enheder, der er opdrættet af en given opdrætter, som denne ikke ejede eller opdrættede.

### ***Det andet og det tredje spørgsmål***

48. Den forelæggende ret ønsker med sit andet og tredje spørgsmål nærmere bestemt for det første oplyst, om det kompetente styrelsesråd har beføjelse til at undersøge avlstdyrbestandens afstamning med henblik på at bekræfte, at den var lovligt anskaffet og på en måde, som ikke skader de pågældende arters overlevelse i naturen, som omhandlet i artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006. Den ønsker for det andet oplyst, om sagens særlige omstændigheder, såsom opdrætters gode tro, dennes berettigede forventning om, at handel med afkom er tilladt, såvel som de mindre restriktive lovbestemmelser i Den Tjekkiske Republik, inden dette land blev medlem af Den Europæiske Union, er afgørende i forbindelse med denne bedømmelse.

49. Som jeg vil forsøge at påvise i min bedømmelse, burde myndighederne have beføjelse til at undersøge avlstdyrbestandens afstamning. I tilfælde, hvor de ikke finder, at betingelserne i artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006 er opfyldt, burde myndighederne have beføjelse til at afslå at give dispensation fra forbuddet mod handel. I lyset af det generelle forbud mod handel med truede arter bør myndighederne efter min opfattelse have alle midler til deres rådighed med henblik på at undersøge, hvor der er risikoindikatorer, og ikke vende det blinde øje til.

#### *a) Om det kompetente styrelsesråds beføjelse til at undersøge avlstdyrbestandens afstamning*

50. Det skal indledningsvist erindres, at ifølge Domstolens faste praksis<sup>21</sup> skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af.

51. For det første skal det angående *ordlyden* af artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006 nævnes, at bestemmelsen anvender begrebet »anskaffelse« af avlstdyrbestanden, hvilket er ret bredt. Dette kan derfor også forstås som omfattende en undersøgelse af tidligere begivenheder og navnlig af enhedernes *afstamning*.

52. Hvad for det andet angår den *sammenhæng*, hvori denne bestemmelse indgår, er det i første række vigtigt at minde om, at artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 338/97 fastsætter en *generel regel, der forbyder* al kommerciel brug af enheder af de i bilag A til denne forordning opførte arter. De undtagelser, der er fastsat i artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 338/97, herunder undtagelsen vedrørende enheder af en dyreart født og opdrættet i fangenskab, *kan gives i hvert enkelt tilfælde*. Forbuddet mod handel med truede arter er udtryk for et grundlæggende princip i CITES,

<sup>21</sup> – Jf. fodnote 11 ovenfor.

hvorefter handel med enheder af udryddelsestruede arter kun må tillades i »ekstraordinære tilfælde«<sup>22</sup>. Eftersom forbuddet mod handel med truede arter er hovedreglen, hvorimod meddelelse af dispensation fra denne regel angående dyrearter, der er født i fangenskab, er undtagelsen, skal denne undtagelse *fortolkes indskrænkende*.

53. Artikel 8, stk. 3, litra d), i forordning nr. 338/97 tillader, men kræver ikke, at der gives dispensation fra forbuddet indeholdt i bestemmelsen<sup>23</sup>. Det følger klart af denne bestemmelse, at fangenskabsopdrættet dispensation alene er en *mulighed* for medlemsstaterne<sup>24</sup>.

54. Det er i denne forbindelse vigtigt at påpege, at ifølge Domstolens praksis har medlemsstaterne ret til at indføre et *generelt forbud* på deres område mod al kommerciel brug af dyrearter født og opdrættet i fangenskab for så vist angår de arter, der er opregnet i liste I CITES<sup>25</sup>. Hvis dette er tilfældet, gælder det så meget desto mere, at når dispensation fra forbuddet mod handel med de omhandlede arter gives, har myndighederne en bred skønsmargen angående de metoder, som de anvender ved undersøgelsen af, hvorvidt bestemte enheder er omfattet af dispensationen.

55. Endelig skal det fremhæves, at artikel 55 i forordning nr. 865/2006 fastsætter, at en kompetent myndighed har beføjelse til at kræve en analyse af prøver i de tilfælde, der er omfattet af de *formål, der er nævnt i artikel 54*, hvor myndigheden finder det nødvendigt at fastslå en enheds *afstamning* ved hjælp af en blod- eller vævsanalyse. Denne bestemmelse støtter en konklusion, hvorefter myndighederne har beføjelse til at undersøge avlsdyrbestandens afstamning med henblik på at nå frem til en afgørelse angående opfyldelse af de betingelser, der er fastsat i artikel 54, nr. 2), i denne forordning.

56. For det tredje skal det angående formålet med forordning nr. 865/2006 erindres, at denne gennemfører forordning nr. 338/97. Formålet med ordningerne i disse forordninger med henblik på at beskytte enheder af de arter, der er omfattet i bilag A til forordning nr. 338/97, er at sikre den størst mulige beskyttelse af arter af vilde dyr og planter ved kontrol med handelen hermed under overholdelse af CITES' formål, principper og bestemmelser<sup>26</sup>. Fortolkningen, der giver myndighederne beføjelse til at undersøge afstamningen af enhederne i forbindelse med en ansøgning om handelsdispensationscertifikat, bidrager til opnåelse af formålet med disse forordninger.

57. Jeg er ligeledes af den opfattelse, at det er særlig relevant at fremhæve, at betingelserne for, at en enhed af en dyreart betragtes som født og opdrættet i fangenskab i henhold til artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006, svarer til betingelserne i punkt 2, litra ii), A), i Resolution Conf. 10.16. Denne resolution blev vedtaget på baggrund af en bekymring om, at »megen handel med enheder, der er erklæret at være opdrættet i fangenskab, strider med [CITES] og med parternes konferences resolutioner og kan skade de pågældende arters overlevelse i naturen«. Fortolkningen, hvorefter myndighederne har beføjelse til at undersøge avlsdyrbestandens afstamning, er i overensstemmelse med hensigten om at styrke beskyttelsen af enheder opdrættet i fangenskab som udtrykt af CITES' konferencepartere.

<sup>22</sup> – CITES' artikel II, stk. 1.

<sup>23</sup> – Dom af 23.10.2001, Tridon (C-510/99, EU:C:2001:559, præmis 34).

<sup>24</sup> – Jf. i denne retning dom af 23.10.2001, Tridon (C-510/99, EU:C:2001:559, præmis 30).

<sup>25</sup> – Dom af 23.10.2001, Tridon (C-510/99, EU:C:2001:559, præmis 41).

<sup>26</sup> – Jf. i denne retning dom af 4.9.2014, Sofia Zoo (C-532/13, EU:C:2014:2140, præmis 34).

58. Enhver anden fortolkning ville være i modstrid med de formål, der blev omtalt ovenfor. Som den forelæggende ret, Kommissionen, Den Tjekkiske Republik og den Slovakiske Republik har bemærket i deres skriftlige indlæg, er det nødvendigt at forebygge risikoen for let »lovliggørelse« eller »hvidvask« af ulovligt handlede enheder. Det ville være tilstrækkeligt for en opdrætter at erhverve afkommet af en enhed, der er fanget i naturen, og dette ville lovliggøre yderligere handel<sup>27</sup>. På denne baggrund er den forelæggende rets bemærkning om, at en »uærlig« overdragelse ikke er mulig i Unionen, efter min opfattelse ikke overbevisende.

59. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at myndighederne har beføjelse til at undersøge avlsdyrbestandens afstamning med henblik på at afgøre dens anskaffelse som omhandlet i artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006.

*b) Angående de praktiske aspekter og bevisbyrden for at påvise avlsdyrbestandens afstamning*

60. Det er på nuværende tidspunkt vigtigt at forholde sig til den forelæggende rets forbehold angående de praktiske aspekter af myndighedernes undersøgelse af avlsdyrbestandens afstamning. Denne tvivl svarer i et vist omfang til appellants argumenter i dennes skriftlige indlæg.

61. Jeg er enig med Den Tjekkiske Republik og Kommissionen, der i deres skriftlige indlæg og i svaret på et spørgsmål fra Domstolen har fremhævet, at myndighedernes undersøgelse kan gå helt tilbage til det tidspunkt, hvor de første enheder blev fanget i naturen. Som nævnt i punkt 51 i dette forslag til afgørelse er begrebet avlsdyrbestandens »anskaffelse«, som er anvendt i artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006, meget bredt. Dets anvendelsesområde kan derfor involvere en undersøgelse af *hele avlslinjen*, helt tilbage til enhederne fanget i naturen. Endvidere, som Kommissionen korrekt bemærker i sit svar på et spørgsmål fra Domstolen, er begrebet »afstamning«, som er anvendt i artikel 55 i forordning nr. 865/2006, bredere end begrebet »forældre«, som er anvendt i artikel 54, nr. 1), litra a), i denne forordning. Begrebet »afstamning« antyder derfor tilsyneladende, at myndighederne bør have beføjelse til at udvide undersøgelsen til det tidspunkt, hvor enhederne blev fanget i naturen, som det var tilfældet med bedsteforældreenhederne i denne sag.

62. Den tid, der er passeret, siden grundlæggerbestanden blev fanget i naturen, er efter min opfattelse ikke som sådan afgørende i tilfælde, hvor den hævdede aktivitet involverer handel. Forordning nr. 338/97 henviser allerede til en bestemt situation, hvor myndighederne kan vælge at give dispensation på baggrund af den tid, der er gået. Denne situation vedrører »forarbejdede enheder, som er anskaffet over 50 år tidligere«<sup>28</sup> som omhandlet i artikel 2, litra w), i forordning nr. 338/97. De pågældende arter er imidlertid ikke omfattet af denne bestemmelse.

63. Appellanten har gjort gældende, at kravet om at påvise lovligheden af hele avlslinjen skaber en urimelig bevisbyrde. Jeg er ikke overbevidst om, at dette er tilfældet.

<sup>27</sup> – Jf. S. Lieberman, »Procedures used by the United States of America in making CITES non-detriment findings« i A. Rosser, M. Haywood, *Guidance for CITES Scientific Authorities: Checklist to Assist in Making Non-detriment findings for Appendix II Exports* (IUCN – The World Conservation Union, Gland, Schweiz og Cambridge, Storbritannien, 2002), s. 32, der med hensyn til procedurerne brugt i USA anfører: »[D]er er [...] alt for mange sager, hvor dyr opdrættes i fangenskab, men hvor grundlæggerbestanden ikke var lovligt erhvervet, og selv eksport af deres afkom vil derfor skade de pågældende arters overlevelse (eftersom det øger efterspørgslen og giver anledning til skadelig handel).«

<sup>28</sup> – Artikel 8, stk. 3, litra b).

64. Det skal i denne forbindelse erindres, således som nævnt i punkt 30 i dette forslag til afgørelse, at artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006 fastsætter to betingelser angående avlsdyrbestandens anskaffelse, som myndighederne skal bedømme. Den første angår avlsdyrbestandens anskaffelse »i overensstemmelse med den på erhvervsdatoen gældende lovgivning« (herefter »erklæring om lovlig erhvervelse«). Den anden angår avlsdyrbestandens anskaffelse »på en måde, som ikke skader de pågældende arters overlevelse i naturen« (herefter »bæredygtighedserklæring«). Disse to bedømmelser er ikke begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt enhederne skal betragtes som født og opdrættet i fangenskab. De er udtryk for en almindelig tilgang til reguleringen af handel i forordning nr. 338/97 samt CITES<sup>29</sup>.

65. Inden for rammerne af de bedømmelser, som myndighederne foretager, er det i henhold til artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006 væsentligt at nævne, at en undersøgelse af afstamningen forekommer at være *almindelig praksis*, som fremhævet af Den Tjekkiske Republik og Kommissionen i deres skriftlige indlæg.

66. Den Tjekkiske Republik og Kommissionen forklarede i det væsentlige, at opdrættere ikke *systematisk* behøver at bevise, at hele afstamningen af avlsdyrbestanden af lovlig. Myndighederne foretager en *risikobedømmelse*, afhængig af omstændighederne i det konkrete tilfælde<sup>30</sup>. Når en sådan bedømmelse foretages, bær »risikoens omfang for arterne (risiko for bæredygtigheden, ulovlig handel osv.)« »afgøre [...] prøvelsens omfang«<sup>31</sup>. Kommissionen giver i sit svar på et spørgsmål fra Domstolen visse eksempler på relevante *risikoindikatorer*, som skal lede myndighederne til at være særligt opmærksomme. Disse risikoindikatorer omfatter følgende: en pludselig stigning eller et væsentlig omfang af handel med enheder, der er erklæret som værende i fangenskab; erklæring om, at enheder er opdrættet i fangenskab, fra bedrifter, hvis årlige produktion overstiger det normale niveau, i lyset af størrelsen på forældrebefolkningen og de relevante arters mulighed for reproduktion; enheder, hvis størrelse eller tilstand ikke er i overensstemmelse med den forelagte information angående reproduktion; eller eksistens af tvivl angående den lovlige afstamning af grundlæggerbestanden, der kunne have været erhvervet, inden landet, hvori denne forefindes, tiltrådte CITES. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at den på nuværende tidspunkt samarbejder med medlemsstaterne i forbindelse med udfærdigelse af en vejledning med relevante eksempler på risikoindikatorer.

67. Kommissionen har også påpeget, at når myndighederne undersøger, hvorvidt et handelsdispensationscertifikat skal meddeles, tages der hensyn til krav vedrørende »leverandørkæden«<sup>32</sup>. Denne undersøgelse involverer dokumentation angående lovligheden af avlsdyrbestandens erhvervelse. Det forekommer i denne sammenhæng ikke urimeligt at kræve, at opdrætteren kan bevise lovligheden af erhvervelsen på baggrund af avlsregistre. Kommissionen forklarede endvidere i sit svar på et spørgsmål fra Domstolen, at såfremt denne dokumentation ikke eksisterer, kan lovligheden af leverandørkæden bevises på anden måde.

<sup>29</sup> – Jf. artikel 5, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 338/97 og CITES' artikel IV, stk. 2, litra a) og b), med hensyn til betingelserne for udstedelse af en eksporttilladelse af de opførte arter. Jf. endvidere Resolution Conf. 18.7 »Erklæring om lovlig erhvervelse« og Resolution Conf. 16.7 »bæredygtighedserklæring«.

<sup>30</sup> – I den konkrete kontekst angående erklæringen om lovlig erhvervelse med henblik på eksport af arterne opført i CITES definerer Resolution Conf. 18.7 begrebet »risikobedømmelse« som »bedømmelse af sandsynligheden for, at en enhed af de i CITES opførte arter ikke var lovligt erhvervet«.

<sup>31</sup> – S. Lieberman, op.cit. fodnote 25, s. 30.

<sup>32</sup> – I den konkrete kontekst angående erklæringen om lovlig erhvervelse for eksport af de i CITES opførte arter definerer Resolution Conf. 18.7 begrebet »leverandørkæde« således: »kronologisk information, så vidt det er muligt, og i henhold til gældende lovgivning og optegnelser om de transaktioner, der vedrører en enheds fjernelse fra naturen, og om det senere ejerskab af denne enhed«.

68. Hvad angår enheder af arter opført i bilag B til forordning nr. 338/97 skal det erindres, at Domstolen har fastslået, at det er overladt til de kompetente myndigheder i medlemsstaterne at fastsætte de tilladte *bevismidler*, der kan anvendes for at påvise den lovlige anskaffelse af disse enheder<sup>33</sup>. Jeg er af den opfattelse, at de samme betragtninger kan finde *analog* anvendelse vedrørende enheder tilhørende arter opregnet i bilag A til denne forordning, eftersom den sidstnævnte ikke klargør, hvilke bevismidler der kan anvendes for at påvise den lovlige anskaffelse af disse enheder.

69. Angående *referencepunktet* for erklæringen om lovlig erhvervelse følger det af ordlyden af artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006, at myndighederne skal tage den på *erhvervelsesdatoen* gældende lovgivning for hver enhed, fra generation til generation, i betragtning. Angående referencepunktet for bæredygtighedserklæringen må det konstateres, at dette ikke er klart fastsat i artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006. Referencepunktet kunne på baggrund af denne manglende afklaring betragtes som det samme som for erklæringen om lovlig erhvervelse, altså datoen for erhvervelse af de oprindelige enheder. Bæredygtighedserklæringen er dog ret generel og kan indebære en række vurderingsmetoder<sup>34</sup>. Karakteren af denne vurdering er tilsyneladende mere sammenlignelig med en bedømmelse af artens *udvikling* over tid, snarere end en bestemt dato. Fra dette perspektiv forekommer det mere rimeligt at undlade at fastsætte [tids]grænser. Jeg er derfor enig med den tilgang, som Kommissionen har anlagt i sit svar på et spørgsmål fra Domstolen, hvorved myndighederne kan tage artens status *på tidspunktet for bedømmelsen* i betragtning med henblik på at træffe en gyldig afgørelse. Denne fortolkning sikrer, at »bæredygtighedserklæringer er baseret på de bedste foreliggende videnskabelige oplysninger«<sup>35</sup>.

70. Min sidste kommentar om myndighedernes vurderinger er, at disse under alle omstændigheder skal overholde det generelle EU-retlige princip om *god forvaltningsskik*<sup>36</sup>. Blandt disse krav har forpligtelsen til at *begrunde* de afgørelser, som de nationale myndigheder træffer, en særlig betydning, da den sætter modtageren i stand til at forsvare sine rettigheder bedst muligt og træffe afgørelse om, hvorvidt sagen bør prøves retsligt, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen. Begrundelsen er ligeledes nødvendig for retternes udøvelse af kontrollen med afgørelsernes lovlighed og udgør derfor en af betingelserne for den effektive domstolsprøvelse, der er sikret ved chartrets artikel 47<sup>37</sup>. I denne sag er der intet i sagsakterne, der påviser en tilsidesættelse af begrundelsespligten, eller nogen anden fejl i forbindelse med den procedure, som styrelsesrådet anvendte. Det kompetente styrelsesråd afviste at give dispensation til handel med de relevante enheder, på baggrund af et kompetent videnskabsråds anbefaling om, at dispensation ikke skulle gives.

71. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at en anerkendelse af det kompetente styrelsesråds beføjelse til at undersøge enheders afstamning i forbindelse med en vurdering af, om et handelsdispensationscertifikat skal meddeles, ikke udgør en urimelig bevisbyrde for opdrætterne.

<sup>33</sup> – Dom af 16.7.2009, Rubach (C-344/08, EU:C:2009:482, præmis 27).

<sup>34</sup> – Jf. Resolution Conf. 16.7 (Rev. CoP17), »bæredygtighedserklæring«.

<sup>35</sup> – Resolution Conf. 14.2 »CITES' strategiske vision: 2008-2013«, formål 1.5.

<sup>36</sup> – Jf. i denne retning dom af 7.9.2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, præmis 120).

<sup>37</sup> – Ibidem.

c) *Relevansen af sagens individuelle omstændigheder for bedømmelsen af betingelserne i artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006*

72. I den sidste del af min analyse vil jeg forholde sig til den problemstilling, der rejses i forbindelse med den forelæggende rets tredje spørgsmål, vedrørende relevansen af sagens individuelle omstændigheder for bedømmelsen af betingelserne i artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006. Disse individuelle omstændigheder vedrører ifølge den forelæggende ret opdrætterens (formodede) berettigede forventning om dennes ret til at handle med bedsteforældreenhedernes afkom, dennes gode tro angående erhvervens lovlighed og de mindre restriktive lovbestemmelser, der var gældende i Den Tjekkiske Republik forud for tiltrædelsen af Den Europæiske Union.

73. Der er efter min opfattelse ingen af de ovennævnte omstændigheder, der i sig selv kan begrunde, at styrelsesrådet anvender en mildere fremgangsmåde og giver dispensation til, at de relevante enheder kan handles.

74. For det første vedrører betingelserne i artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006 angående myndighedernes undersøgelsespligt i forbindelse med at afgøre om enheder er født og opdrættet i fangenskab ikke opdrætteren, men avlsdyrbestandens anskaffelse. Disse betingelser er endvidere kumulative. Selv hvis myndighederne konkluderer, at avlsdyrbestandens anskaffelse på tidspunktet for erhvervelse var lovlig, er denne konklusion ikke i sig selv tilstrækkelig til at give dispensation. Endvidere, som jeg har fremhævet ovenfor<sup>38</sup>, skal styrelsesrådet tage *ajourførte* oplysninger angående artens status i betragtning for at kunne udstede en gyldig bæredygtighedserklæring.

75. Jeg er på denne baggrund af den opfattelse, at eksistensen af mindre restriktiv lovgivning på tidspunktet for erhvervelsen af avlsdyrbestanden forud for landets tiltrædelse af Den Europæiske Union<sup>39</sup> ikke udgør en grund for styrelsesrådet til at give dispensation fra forbuddet mod handel med de relevante enheder. Det bør endvidere nævnes, at CITES allerede fandt anvendelse i Den Tjekkiske Republik på tidspunktet for erhvervelsen af de relevante enheder. Appellanten har heller ikke gjort gældende, at de relevante enheder er omfattet af den undtagelse, der finder anvendelse på »enheder fra tiden før konventionen«, dvs. enheder af opførte arter, der blev erhvervet, før CITES fandt anvendelse på dem<sup>40</sup>.

76. Hvad nærmere bestemt angår opdrætterens berettigede forventning påvirker CITES »på ingen måde« parternes ret til at vedtage strengere nationale foranstaltninger om betingelserne for handel med arter opført i liste I CITES, »eller endda et fuldstændigt forbud mod handel«<sup>41</sup>. De handlende bør derfor ikke være berettiget til at forvente, at den lovgivningsmæssige ramme vil forblive den samme på det tidspunkt, hvor de vælger at handle med enheder, der er omfattet af det generelle forbud mod handel i CITES. Opdrætterne skal i stedet udvise *passende omhu*, når de har til hensigt at deltage i denne form for handel<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> – Punkt 69.

<sup>39</sup> – Jf. den forelæggende rets bemærkninger i denne forbindelse i punkt 26 i dette forslag til afgørelse.

<sup>40</sup> – Undtagelsen angående enheder fra tiden før konventionen er fastsat i artikel 8, stk. 3, litra a), i forordning nr. 338/97. Jf. P. Davies, op.cit. fodnote 3, s. 510.

<sup>41</sup> – CITES' artikel XIV, stk. 1, litra a).

<sup>42</sup> – En helt anden sag er, hvorvidt myndighederne potentielt skal fastsætte en overgangsordning med henblik på, at de erhvervsdrivende kan tilpasse sig. Appellanten har dog ikke gjort gældende, at hans berettigede forventninger blev tilsidesat af denne grund.

77. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvorvidt det forhold, at appellanten ikke kan handle med de relevante enheder, er i strid med hans ejendomsret som omhandlet i artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Ifølge Domstolens faste praksis<sup>43</sup> udgør ejendomsretten imidlertid ikke nogen absolut forrettighed, men skal ses i sammenhæng med sin funktion i samfundet. Udøvelsen af denne ret kan derfor underkastes begrænsninger, forudsat at disse er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, og at de, henset til det tilstræbte formål, ikke udgør et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve den garanterede rettigheds kerne. Angående de almene hensyn, der henvises til ovenfor, udgør beskyttelse af faunaen et sådant hensyn<sup>44</sup> og kan derfor begrunde en begrænsning af brugen af ejendomsretten. Med hensyn til proportionalitetsprincippet er det tilstrækkeligt at påpege, at forordning nr. 338/97 og nr. 865/2006 skaber balance mellem indholdet af denne rettighed og kravene relateret til beskyttelse af faunaen. Jeg er derfor af den opfattelse, at appellansens ejendomsret ikke er krænket.

78. Det er ligeledes værd at notere sig, at appellanten har ret til at beholde enhederne, samt at han ikke var genstand for nogen form for administrativ eller strafferetlig sanktion. Denne sag kræver derfor ikke nogen yderligere bedømmelse i forhold til proportionalitetsprincippet.

79. Appellanten har dog anført, at hans aktivitet vedrørende avl har en positiv indvirkning på miljøet. Efter hans opfattelse leder handel med enheder opdrættet i fangenskab til mindre efterspørgsel på ulovligt erhvervede enheder, der er fanget i naturen. Dette er efter min opfattelse en udokumenteret påstand. Artikel 8, stk. 3, litra f), i forordning nr. 338/97 bestemmer navnlig, at der kan gives dispensation fra forbuddet mod handel, hvor enhederne »er bestemt til avls- eller opformeringsformål, som vil fremme bevarelsen af de pågældende arter«. Sagsakterne antyder dog ikke, og det er heller ikke blevet gjort gældende ved Domstolen, at opdrætteren havde anmodet myndighederne om dispensation med henvisning til denne bestemmelse. Under alle omstændigheder forudsætter denne bestemmelse, som Den Tjekkiske Republik anførte i sit skriftlige svar på et spørgsmål fra Domstolen, at den planlagte aktivitet indebærer *konkrete bevarelsesfordele*, såsom deltagelse i bevaringsprojekter, der drives af zoologiske haver, eller hvor enhederne tilbageføres til naturen.

80. Min afsluttende bemærkning angår relevansen af den tid, der er gået, siden grundlæggerbestanden blev fanget i naturen. Som antydnet i punkt 62 i dette forslag til afgørelse bør denne faktor ikke være afgørende som sådan, såfremt risikobedømmelsen har ledt myndighederne til ikke at give dispensation. Den generelle regel, der forbyder kommercielle aktiviteter med de nævnte enheder, er ikke tidsbegrænset. For fuldstændighedens skyld vil jeg atter fremhæve, at denne sag ikke involverer en straffesag, hvor forældelsesprincippet ville finde anvendelse. Det skal endvidere bemærkes, at lovligheden af erhvervelsen af enhederne ikke anfægtes fra et civilretligt perspektiv.

81. På baggrund af det ovenstående er det ikke min opfattelse, at sagens særlige omstændigheder, såsom dem, der er redegjort for af den forelæggende ret, er relevante med hensyn til myndighedernes undersøgelse af de betingelser, der er fastsat i artikel 54, nr. 2), i forordning nr. 865/2006.

<sup>43</sup> – Jf. dom af 15.1.2013, Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 113).

<sup>44</sup> – Jf. i denne retning dom af 19.6.2008, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers og Andibel (C-219/07, EU:C:2008:353, præmis 27).

## Forslag til afgørelse

82. Jeg foreslår på baggrund af det ovenstående, at Domstolen besvarer de forelagte spørgsmål som følger:

- »1) Begrebet »avlsvildbestand« som omhandlet i artikel 1, nr. 3), i Kommissionens forordning (EF) nr. 865/2006 af 4. maj 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 338/97 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed, som ændret ved Kommissionens forordning (EU) 2015/870 af 5. juni 2015, omfatter alle dyr i en bestemt avlsbedrift. Dette begreb omfatter ikke forældrene til enheder opdrættet af en bestemt opdrætter, som denne ikke ejede eller opdrættede.
- 2) Det kompetente styrelsesråd har beføjelse til at undersøge avlsvildbestandens afstamning med henblik på at bekræfte, at den var lovligt anskaffet og på en måde, som ikke skader de pågældende arters overlevelse i naturen, som omhandlet i artikel 54, nr. 2), i Kommissionens forordning (EF) nr. 865/2006. I forbindelse med denne undersøgelse har sagens særlige omstændigheder, såsom opdrætterens gode tro, dennes berettigede forventning om, at handel med afkom er tilladt, såvel som mindre restriktive lovbestemmelser i Den Tjekkiske Republik inden dette land blev medlem af Den Europæiske Union, ikke afgørende betydning.«