



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
LAILI MEDINY
przedstawiona w dniu 3 marca 2022 r. ¹

Sprawa C-659/20

ET

przeciwko

Ministerstvo životního prostředí

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Nejvyšší správní soud
(najwyższy sąd administracyjny, Czechy)]

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 267 TFUE – Ochrona gatunków dzikiej fauny i flory
w drodze regulacji handlu nimi – Rozporządzenia (WE) nr 338/97 i (WE) nr 865/2006 –
Zwolnienia z zakazu prowadzenia działalności handlowej – Okazy gatunku zwierząt, które
urodziły się i zostały wyhodowane w niewoli – Pojęcie „stada hodowlanego” –
Określenie rodowodu stada hodowlanego

Wprowadzenie

1. „Dzике zwierzęta i rośliny w ich wielorakich, pięknych i różnorodnych formach stanowią niezastąpioną część naturalnych systemów przyrody ziemskiej, która musi być zachowana dla obecnych i przyszłych pokoleń”. To doniosłe sformułowanie znajduje się w preambule Konwencji o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (zwanej dalej „CITES”) ².

2. CITES jest traktatem międzynarodowym w dziedzinie ochrony środowiska, który ma na celu ochronę niektórych gatunków dzikich zwierząt i roślin przed nadmierną eksploatacją powodowaną handlem międzynarodowym. W doktrynie określa się go mianem „zapewne najbardziej udanego ze wszystkich traktatów międzynarodowych dotyczących ochrony dzikiej przyrody”, przy czym jednocześnie przyznaje się, że „niewątpliwie nie eliminuje on wszystkich problemów” ³. W szczególności nielegalny handel dziką fauną i florą „nadal budzi szczególny niepokój” ⁴. W ujęciu globalnym wartość nielegalnego obrotu handlowego wynosi według niektórych szacunków od 7 do 23 mld dolarów amerykańskich (USD) rocznie ⁵. Z ostatniego

¹ Język oryginału: angielski.

² Podpisanej w Waszyngtonie (Stany Zjednoczone) w dniu 3 marca 1973 r. (Recueil des traités des Nations unies, vol. 993, nr I-14537).

³ M. Bowman, A Tale of two CITES: Divergent Perspectives upon the Effectiveness of the Wildlife Trade Convention, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 22, 2013, s. 228, z cytatem P. Daviesa zawartym w: *Lyster's International Wildlife Law*, ed. M. Bowman, P. Davies, C. Redgwell, 2nd edition, Cambridge, Cambridge University Press 2010, s. 484, 533.

⁴ Jak zostało to uznane w rezolucji konferencji stron CITES 11.3 w sprawie zgodności z przepisami i ich egzekwowania.

⁵ C. Nelleman i in. (ed.), *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.

raportu ONZ w sprawie przestępstw przeciwko dzikiej faunie i florze na świecie wynika, że przestępczość przeciwko dzikiej faunie i florze stanowi działalność „o charakterze globalnym i niezwykle rozpowszechnionym, która przynosi krociowe zyski, gdyż wysoki popyt napędza wysokie ceny”⁶. W tym samym raporcie podkreślono związek między globalnym kryzysem zdrowotnym a nielegalną eksploatacją dzikiej przyrody, zaś położenie kresu przestępstwom przeciwko dzikiej przyrodzie uznano za „niezbędny element działań na rzecz odbudowy lepszego świata po kryzysie związanym z COVID-19”⁷.

3. To właśnie w kontekście tych ogólnych rozważań zamierzam dokonać analizy wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny, Czechy). Wniosek ten dotyczy wykładni dwóch rozporządzeń Unii zmierzających do zapewnienia ochrony gatunków dzikiej fauny i flory oraz do zagwarantowania ich zachowania w drodze wprowadzenia środków kontroli międzynarodowego handlu okazami tych gatunków, mianowicie rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97⁸ i rozporządzenia Komisji (WE) nr 865/2006⁹.

4. W rozporządzeniu nr 338/97 ustanowiono pewne przepisy wprowadzające odstępstwa, które stosuje się do tych okazów gatunków zwierząt wymienionych w załączniku A do owego rozporządzenia, które urodziły się i zostały wyhodowane w niewoli. Główna kwestia poruszona w niniejszej sprawie dotyczy zasadniczo tego, czy na potrzeby ustalenia, czy okazy kwalifikują się do przyznania zwolnienia z zakazu handlu mającego zastosowanie do wyhodowanych w niewoli okazów gatunku zwierząt, właściwe organy mogą skontrolować pochodzenie stada hodowlanego, nawet jeżeli takie badanie nie ogranicza się do okazów, które hodowca pozyskał zgodnie z prawem. Jak zamierzam wykazać, organy powinny dysponować uprawnieniem do przeprowadzenia takiej kontroli w celu ustalenia, czy należy przyznać zwolnienie.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

CITES

5. Celem CITES jest ochrona niektórych gatunków dzikich zwierząt i roślin zagrożonych wyginięciem w drodze reglamentacji handlu międzynarodowego. Ustanawia ona odrębne zasady dotyczące ochrony poszczególnych gatunków, które są podzielone na trzy kategorie odpowiadające trzem załącznikom do konwencji, w zależności od stopnia ich zagrożenia wyginięciem.

⁶ Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości, *World Wildlife Crime Report 2020: Trafficking in protected species*, New York, United Nations 2020, s. 3.

⁷ Ibidem.

⁸ Rozporządzenie Rady z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi (Dz.U. 1997, L 61, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 3, s. 136; sprostowanie: Dz.U. 2007, L 175, s. 39), zmienione rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1320/2014 z dnia 1 grudnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 361, s. 1).

⁹ Rozporządzenie Komisji z dnia 4 maja 2006 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady nr 338/97 (Dz.U. 2006, L 166, s. 1), zmienione rozporządzeniem Komisji (UE) 2015/870 z dnia 5 czerwca 2015 r. (Dz.U. 2015, L 142, s. 3).

6. Konwencja, której Unia Europejska stała się stroną w dniu 8 lipca 2015 r., została wprowadzona w życie w Unii z dniem 1 stycznia 1984 r. na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 3626/82¹⁰. Rozporządzenie to zostało uchylone rozporządzeniem nr 338/97.

7. Załącznik I do CITES obejmuje gatunki najbardziej zagrożone wyginięciem, w odniesieniu do których obowiązują najsurowsze zasady ochrony. Zgodnie z art. II ust. 1 CITES handel okazami tych gatunków jest dozwolony jedynie w „wyjątkowych okolicznościach”.

8. W art. II ust. 2 lit. a) CITES zapisano, że załącznik II do tej konwencji obejmuje „wszystkie gatunki, które wprawdzie niekoniecznie już teraz są zagrożone wyginięciem, niemniej mogą stać się takimi, jeżeli handel okazami tych gatunków nie zostanie poddany ścisłej reglamentacji mającej zapobiec eksploatacji niedającej się pogodzić z ich utrzymaniem”. Wymogi dotyczące importu gatunków wymienionych w załączniku II są mniej surowe aniżeli wymogi mające zastosowanie do gatunków objętych załącznikiem I.

9. Artykuł VII ust. 4 CITES stanowi, że okazy gatunków zwierząt objętych załącznikiem I i rozmnażane w niewoli dla celów handlowych, uważa się za okazy gatunków objętych załącznikiem II.

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 338/97

10. Artykuł 1 rozporządzenia nr 338/97 stanowi, że celem tego aktu prawnego jest ochrona gatunków dzikiej flory i fauny oraz zagwarantowanie ich zachowania poprzez regulację handlu nimi. Wskazano w nim również, że to rozporządzenie stosuje się zgodnie z celami, zasadami i postanowieniami CITES.

11. Artykuł 2 owego rozporządzenia zawiera następujące definicje:

„[...]”

g) »organ administracyjny« oznacza krajowy organ administracyjny, wyznaczony w przypadku państwa członkowskiego zgodnie z art. 13 ust. 1 lit. a) [...]

[...]

s) »gatunek« oznacza gatunek, podgatunek lub jego populację;

t) »okaz« oznacza każde zwierzę lub roślinę, żywe lub martwe, należące do gatunku wymienionego w załącznikach A[–]D [...].”

12. Artykuł 8 rozporządzenia nr 338/97 brzmi:

„1. Zakazane jest kupno, oferowanie kupna, pozyskiwanie do celów handlowych, wystawianie na widok publiczny do celów handlowych, wykorzystywanie dla zysku, sprzedaż, przechowywanie

¹⁰ Rozporządzenie Rady z dnia 3 grudnia 1982 r. w sprawie wprowadzenia w życie we Wspólnocie Konwencji o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (Dz.U. 1982, L 384, s. 1).

w celu sprzedaży, oferowanie do sprzedaży lub transportu w celu sprzedaży okazów gatunków wymienionych w załączniku A.

[...]

3. Zgodnie z wymogami innego prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego ochrony dzikiej fauny i flory organ administracyjny państwa członkowskiego, w którym znajdują się okazy, może przyznać zwolnienie od zakazów określonych w ust. 1 poprzez wydanie stosownego świadectwa, po indywidualnym rozpatrzeniu sprawy, jeżeli okazy:

[...]

d) są okazami gatunku zwierząt, które urodziły się i zostały wyhodowane w niewoli lub są sztucznie rozmnożonymi okazami gatunku roślin lub stanowią części lub produkty pochodne takich okazów; [...]

[...]”.

Rozporządzenie nr 865/2006

13. Artykuł 1 pkt 3 rozporządzenia nr 865/2006 zawiera następującą definicję:

„»stado hodowlane« oznacza wszystkie zwierzęta w hodowli wykorzystywane do reprodukcji”.

14. Artykuł 54 rozporządzenia nr 865/2006, zatytułowany „Okazy zwierząt urodzone i hodowane w niewoli”, ma następujące brzmienie:

„Bez uszczerbku dla przepisów art. 55, w przypadku zwierząt okaz jest uznawany za urodzony i hodowany w niewoli, wyłącznie jeśli właściwy organ zarządzający w porozumieniu z właściwym organem naukowym państwa członkowskiego jest przekonany, że:

[...]

2) stado hodowlane zostało utworzone zgodnie [z] przepisami prawa stosowanymi wobec tego stada w momencie jego nabycia i [...] w sposób niewywierający negatywnego wpływu na przetrwanie danych gatunków żyjących w środowisku naturalnym;

[...]”.

Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

15. Skarżący jest hodowcą papug. W dniu 21 stycznia 2015 r. złożył on wniosek o przyznanie zwolnienia z zakazu handlu w odniesieniu do pięciu okazów papugi Ara hiacyntowa (*Anodorhynchus hyacinthius*) urodzonych w 2014 r. w hodowli skarżącego. Ten gatunek jest wymieniony w załączniku A do rozporządzenia nr 338/97 i w załączniku I do CITES. Właściwy organ zarządzający, powoławszy się na stanowisko właściwego organu naukowego, odmówił uwzględnienia tego wniosku.

16. Na potrzeby dokonania oceny właściwy organ zarządzający poczynił przywołane poniżej ustalenia w przedmiocie pochodzenia papug będących przedmiotem wniosku. Dziadkowie tych papug (zwani dalej „okazami będącymi dziadkami”) zostali w niejasnych okolicznościach przywiezieni przez obywatela Urugwaju do Bratysławy (Słowacja) w czerwcu 1993 r. Okazy będące dziadkami zostały następnie przewiezione przez FU samochodem do Czech. Na granicy samochód został zatrzymany przez organy celne, a okazy będące dziadkami zostały odebrane FU na mocy decyzji administracyjnej. Tę decyzję administracyjną w 1996 r. uchylił jednak Vrchní soud v Praze (sąd apelacyjny w Pradze, Czechy).

17. Okazy będące dziadkami zwrócono FU, który później wypożyczył je GV. W 2000 r. GV z tej pary wyhodował rodziców papug będących przedmiotem wniosku (zwanych dalej „okazami rodzicielskimi”), a następnie zwrócił FU okazy będące dziadkami, zaś FU przekazał je do ogrodu zoologicznego w Zlinie (Czechy). Skarżący pozyskał okazy rodzicielskie od GV w 2000 r. Ważność przejścia na skarżącego prawa własności do okazów rodzicielskich nie jest kwestionowana.

18. Organ naukowy ocenił, czy okazy rodzicielskie kwalifikują się do zwolnienia z zakazu handlu mającego zastosowanie do okazów zwierząt wyhodowanych w niewoli w oparciu o warunki ustanowione w art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006. Zgodnie z tym przepisem stado hodowlane musi zostać utworzone „zgodnie [z] przepisami prawa stosowanymi wobec tego stada w momencie jego nabycia i [...] w sposób niewywierający negatywnego wpływu na przetrwanie danych gatunków żyjących w środowisku naturalnym”. Organ naukowy zalecił, aby nie przyznawać zwolnienia. Jego zdaniem świadectwa rejestracyjne okazów będących dziadkami wykazywały rozbieżności, a ponadto nie przekazano żadnych informacji o pochodzeniu okazów rodzicielskich.

19. Na podstawie opinii organu naukowego właściwy organ zarządzający odmówił przyznania zwolnienia zezwalającego na handel okazami będącymi przedmiotem wniosku. Skarżący odwołał się od tej decyzji do Ministerstvo životního prostředí (ministerstwa środowiska, Czechy). W swoim odwołaniu zarzucił on przyjęcie błędnej wykładni pojęcia „stada hodowlanego”. Jego zdaniem obejmuje ono wyłącznie okazy rodzicielskie i ich potomstwo. W związku z tym organy nie były uprawnione do kontroli pochodzenia okazów będących dziadkami. Ministerstvo životního prostředí (ministerstwo środowiska) oddaliło to odwołanie i uznało, że rozstrzygające znaczenie przy ocenie, czy stado hodowlane zostało utworzone zgodnie z obowiązującymi przepisami, ma sposób pozyskania pierwszej rozmnażającej się pary. Z racji tego, że skarżący nie był w stanie wykazać pochodzenia okazów będących dziadkami, nie można było przyznać zwolnienia zezwalającego na handel okazami będącymi przedmiotem wniosku.

20. Skarżący zaskarżył decyzję Ministerstvo životního prostředí (ministerstwa środowiska) do Krajský soud v Hradci Králové (sądu okręgowego w Hradcu Králové, Czechy). W wyroku wydanym przez ten sąd stwierdzono, że handel papugami z gatunku *Anodorhynchus* jest zakazany i może być dozwolony jedynie w wyjątkowych okolicznościach określonych w art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006, które to okoliczności nie ziściły się w przypadku skarżącego. Sąd ten wskazał, że w chwili pozyskania okazów będących dziadkami w Republice Czeskiej obowiązywała już CITES, która została wdrożona do prawa krajowego. Uznał on, że zgodnie z przepisami wdrażającymi CITES dopuszczalne jest badanie pochodzenia stada hodowlanego oraz że zakresem tego badania można objąć okazy będące dziadkami. W związku z tym zdefiniowane w rozporządzeniu nr 865/2006 pojęcie „stada hodowlanego” obejmuje wszystkie trzy pokolenia papug.

21. Od wyroku Krajský soud v Hradci Králové (sądu okręgowego w Hradcu Králové) skarżący wniósł skargę kasacyjną do Nejvyšší správní soud (najwyższego sądu administracyjnego), który jest sądem odsyłającym. Twierdził on, że w zaskarżonym wyroku naruszono prawo, ponieważ przyjęto, iż pojęcie „stada hodowlanego” obejmuje rozpatrywane okazy rodzicielskie i okazy będące dziadkami. Zdaniem skarżącego taka wykładnia nakłada na niego nieuzasadniony ciężar dowodu. Co więcej, skarżący twierdzi, że jest ona nieprawidłowa w świetle zakresu pojęcia „stada hodowlanego”. Według skarżącego stado hodowlane obejmuje wszystkie zwierzęta znajdujące się w jednej konkretnej hodowli, a nie ich przodków z innych hodowli lub od innych hodowców. Skarżący podnosił również, że skoro okazy rodzicielskie pozyskał legalnie, to zaskarżona decyzja narusza jego prawo własności oraz uzasadnione oczekiwania.

22. W odpowiedzi na wniesioną przez skarżącego skargę kasacyjną Ministerstvo životního prostředí (ministerstwo środowiska) zwróciło uwagę na brzmienie art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006, w którym to przepisie jest mowa o „utworz[eniu]” stada hodowlanego. Pojęcie „utworzenia” wyraźnie odnosi się do przeszłości, a zatem do początku linii hodowlanej. Ponadto Ministerstvo životního prostředí (ministerstwo środowiska) oświadczyło, że definicja stada hodowlanego ma znaczenie drugorzędne, natomiast rozstrzygający przy przyznawaniu zwolnienia jest sposób utworzenia stada. W odniesieniu do ciężaru dowodu Ministerstvo životního prostředí (ministerstwo środowiska) stwierdziło, że nie jest on nieuzasadniony, ponieważ właściciel jest zobowiązany udowodnić pochodzenie stada hodowlanego tylko wówczas, gdy zamierza handlować kolejnymi pokoleniami. Organy badają pochodzenie stada hodowlanego zgodnie z praktyką przyjętą w Unii. Z kolei przyjęcie odmiennego podejścia, które postuluje skarżący, ułatwiłoby legalizowanie stad hodowlanych utworzonych z okazów pozyskanych ze środowiska naturalnego. Jeśli chodzi o prawo własności, Ministerstvo životního prostředí (ministerstwo środowiska) zauważyło, że własność prawna okazów będących dziadkami oraz ich potomstwa nie jest kwestionowana. W związku z tym przysługujące skarżącemu prawo własności nie zostało naruszone, lecz jedynie ograniczone.

23. Sąd odsyłający zwraca uwagę, że w niniejszej sprawie kluczową kwestią jest to, czy zawarta w art. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 865/2006 definicja „stada hodowlanego” obejmuje wszystkie zwierzęta w konkretnej hodowli, które są wykorzystywane do reprodukcji. Gdyby Trybunał dokonał szerokiej wykładni tej definicji i przyjął, że jej zakresem objęte są także okazy będące dziadkami, które nie znajdują się w posiadaniu skarżącego, to drugie pytanie prejudycjalne stałoby się bezprzedmiotowe.

24. Z kolei gdyby Trybunał zinterpretował pojęcie „stada hodowlanego” w sposób wąski i uznał, że w jego skład wchodzi wyłącznie okazy w jednej konkretnej hodowli, to wówczas należałoby udzielić odpowiedzi na pytanie drugie. W ramach tego pytania sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy pojęcie „utworz[enia]” stada hodowlanego, o którym mowa w art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006, obejmuje wyłącznie zgodnie z przepisami pozyskanie odnośnych okazów, czy też również początek linii hodowlanej.

25. W tym zakresie sąd odsyłający uważa, że wykładnia, zgodnie z którą pojęcie „utworzenia” obejmuje początek linii hodowlanej odnośnych okazów, zapobiega legalizowaniu „wątpliwych” stad poprzez „nieuczciwe” przekazanie okazów. Z drugiej strony sąd odsyłający wskazuje, że w Unii nie można dokonać „nieuczciwego” przekazania okazów. Stoi on bowiem na stanowisku, że zgodnie z obecnie obowiązującymi ramami prawnymi nie jest możliwe zgodne z prawem pozyskanie okazów gatunków zwierząt wymienionych w załączniku A do rozporządzenia

nr 865/2006 bez otrzymania zwolnienia. Ponadto gdyby dopuszczalne było badanie całej linii hodowlanej, to na właścicieli zwierząt chronionych nałożono by nierealistyczne wręcz wymagania udowodnienia legalności długiej i niedookreślonej linii genealogicznej.

26. Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy można brać pod uwagę indywidualne okoliczności, takie jak zgodne z prawem pozyskanie przez skarżącego okazów rodzicielskich oraz jego uzasadnione oczekiwania, że będzie mógł on handlować, przynajmniej w Czechach, ich potomstwem. W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że choć w momencie pozyskania tych okazów w Republice Czeskiej obowiązywała CITES, to krajowy akt wykonawczy nie wymagał wydawania świadectwa w przypadku przekazania okazów na gruncie krajowym. Ponadto bardziej rygorystyczne uregulowanie Unii wymagające wydania takiego świadectwa w przypadku przekazania okazów w obrębie Unii i danego państwa członkowskiego nie miało zastosowania w chwili, w której dokonano przekazania okazów rodzicielskich.

27. W tych okolicznościach Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny, Czechy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy w skład »stada hodowlanego« w rozumieniu [rozporządzenia nr 865/2006] wchodzi okazy, które są rodzicami okazów hodowanych przez danego hodowcę, chociaż ten nigdy nie był ich właścicielem ani posiadaczem?
- 2) Jeżeli odpowiedź na pytanie pierwsze będzie taka, że okazy rodzicielskie nie wchodzi w skład stada hodowlanego, to czy właściwe organy, badając spełnienie warunku z art. 54 pkt 2 [rozporządzenia nr 865/2006] dotyczącego utworzenia stada zgodnie z przepisami prawa, a jednocześnie w sposób niewywierający negatywnego wpływu na przetrwanie okazów żyjących w środowisku naturalnym, są uprawnione do kontroli pochodzenia tych okazów rodzicielskich i dokonywania na tej podstawie oceny, czy stado hodowlane zostało utworzone zgodnie z zasadami określonymi w art. 54 pkt 2 tego rozporządzenia?
- 3) Czy przy badaniu spełnienia warunku z art. 54 pkt 2 [rozporządzenia nr 865/2006] dotyczącego utworzenia stada zgodnie z przepisami prawa, a jednocześnie w sposób niewywierający negatywnego wpływu na przetrwanie okazów żyjących w środowisku naturalnym, można brać pod uwagę inne okoliczności sprawy (w szczególności dobrą wiarę przy przejęciu okazów oraz uzasadnione oczekiwanie, że będzie można handlować ich ewentualnym potomstwem, ewentualnie również mniej restrykcyjne przepisy ustawowe obowiązujące w Republice Czeskiej przed przystąpieniem tego państwa do Unii Europejskiej)?”.

Analiza

W przedmiocie pytania pierwszego

28. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy pojęcie „stada hodowlanego” w rozumieniu art. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 865/2006 obejmuje rodziców okazów wyhodowanych przez danego hodowcę, którzy nie stanowili własności tego hodowcy ani nie znajdowali się w jego posiadaniu.

29. W tym względzie pragnę na wstępie zauważyć, że zakwalifikowanie okazów zwierząt jako „urodzonych i hodowanych w niewoli” ma istotne konsekwencje dla statusu ich ochrony. O ile bowiem zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 338/97 handel okazami gatunków wymienionych w załączniku A do owego rozporządzenia jest *zakazany*, o tyle jego art. 8 ust. 3 lit. d) przewiduje, że okazy gatunków zwierząt, które urodziły się i zostały wyhodowane w niewoli, mogą się kwalifikować do przyznania *zwolnienia* z zakazu handlu (zwanego dalej „zwolnieniem dla okazów wyhodowanych w niewoli”). W tym celu właściwy organ zarządzający wydaje stosowne świadectwo (zwane dalej „świadectwem zwolnienia z zakazu sprzedaży”).

30. Artykuł 54 rozporządzenia nr 865/2006 określa szereg warunków, które muszą być spełnione, aby organ zarządzający mógł uznać okazy za urodzone i wyhodowane w niewoli. W szczególności zgodnie z art. 54 pkt 2 tego rozporządzenia wspomniany organ powinien dojść do wniosku, że „stado hodowlane zostało utworzone zgodnie [z] przepisami prawa stosowanymi wobec tego stada w momencie jego nabycia i [...] w sposób niewywierający negatywnego wpływu na przetrwanie danych gatunków żyjących w środowisku naturalnym”.

31. W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że rodzice okazów pozyskanych przez skarżącego (innymi słowy, dziadkowie najmłodszego pokolenia papug) nie spełniają warunków przewidzianych w art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006. Okazy będące dziadkami zostały bowiem odłowione w środowisku naturalnym i przywiezione do Czech w niejasnych okolicznościach. Skarżący twierdzi jednak, że pojęcie „stada hodowlanego” nie powinno obejmować okazów, których nigdy nie był on właścicielem ani które nigdy nie znajdowały się w jego hodowli. Uważa on, że organy powinny badać warunki przyznania zwolnienia z zakazu handlu wyłącznie w oparciu o status prawny okazów znajdujących się w jego hodowli.

32. To właśnie w tym kontekście sąd odsyłający stara się ustalić, jaki jest *zakres* pojęcia „stada hodowlanego” w rozumieniu art. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 865/2006. Gdyby pojęcie to należało interpretować w ten sposób, że obejmuje ono wszystkie okazy wykorzystywane do rozmnażania tej linii niezależnie od hodowli, w jakiej się one znajdują, to udzielenie odpowiedzi na dwa pozostałe pytania nie byłoby konieczne. Organy muszą z definicji uwzględnić rodowód stada hodowlanego przy badaniu jego utworzenia w rozumieniu art. 54 pkt 2 wspomnianego rozporządzenia.

33. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględnić nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część przepis ten stanowi¹¹.

34. Co się tyczy brzmienia art. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 865/2006, to za „stado hodowlane” uznaje on „wszystkie zwierzęta w hodowli wykorzystywane do reprodukcji”.

35. Sąd odsyłający oraz – w swoich uwagach – Komisja Europejska uważają, że z brzmienia definicji „stada hodowlanego” wynika, iż obejmuje ona wyłącznie zwierzęta znajdujące się w *konkretnej* hodowli. Definicja ta posługuje się bowiem pojęciem „*hodowli*”, nie zaś *jakiegokolwiek* hodowli.

¹¹ Wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Staatsanwaltschaft Wien (sfalszowane polecenia przelewu), C-584/19, EU:C:2020:1002, pkt 49.

36. Za tą wykładnią przemawia analiza porównawcza różnych wersji językowych. W wersji francuskiej jest mowa o „*un établissement d'élevage*”; w wersji hiszpańskiej – o „*un establecimiento*”; w wersji niemieckiej – o „*einem Zuchtbetrieb*”, a w wersji łotewskiej – o „*dzīvnieki audzētavā*”¹².

37. Niemniej jednak wykładnia językowa nie jest rozstrzygająca, gdyż z niektórych wersji językowych art. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 865/2006 zdaje się wynikać, że pojęcie „stada hodowlanego” obejmuje wszystkie zwierzęta w „procesie” hodowli¹³. Co więcej, Republika Słowacka uważa, że użyte w angielskiej wersji językowej słowo „operation” konotuje „proces reprodukcyjny”, a nie konkretną hodowlę.

38. Biorąc pod uwagę oczywiste rozbieżności między na równi autentycznymi wersjami językowymi art. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 865/2006, należy zbadać kontekst tego przepisu, jak również jego cele oraz cele regulacji, której część przepis ten stanowi¹⁴.

39. W odniesieniu do kontekstu art. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 865/2006 należy przypomnieć, że – jak wynika z motywu pierwszego tego aktu prawnego – jego celem jest w szczególności zapewnienie pełnej zgodności z postanowieniami CITES. W związku z tym przy wykładni tego rozporządzenia należy uwzględnić postanowienia CITES, w tym rezolucje przyjęte przez konferencję stron CITES (zwane dalej „rezolucjami konferencji”), które pomagają w wyjaśnieniu wykładni postanowień tej konwencji¹⁵.

40. W tym względzie chciałabym poczynić kilka uwag. Z jednej strony definicja pojęcia „stada hodowlanego” zawarta w rozporządzeniu nr 865/2006 jest niemal identyczna z definicją przyjętą w rezolucji konferencji 10.16. W owej rezolucji wskazano, że „»stado hodowlane« oznacza grupę zwierząt w hodowli, które są wykorzystywane do reprodukcji” [ang. „the »breeding stock« of an operation means the ensemble of the animals in the operation that are used for reproduction”]¹⁶. Fakt użycia w angielskim tekście tej rezolucji rodzajnika określonego „the” przed rzeczownikami „zwierząt” [ang. „animals”] i „hodowli” [ang. „operation”] zdaje się sugerować, że pojęcie „stada hodowlanego” należy rozumieć w ten sposób, iż obejmuje ono wszystkie zwierzęta wykorzystywane do reprodukcji w konkretnej hodowli, a nie przez różnych hodowców w nieokreślonej liczbie hodowli.

41. Z drugiej strony zgodnie z brzmieniem rezolucji konferencji 12.10¹⁷ „hodowla” może zostać zarejestrowana zgodnie z procedurą przewidzianą w tej rezolucji jedynie wówczas, gdy uzyskiwane w tej hodowli okazy kwalifikują się jako „wyhodowane w niewoli” zgodnie

¹² Wyróżnienie moje.

¹³ Mam tutaj w szczególności na myśli wersję słoweńską, grecką i chorwacką.

¹⁴ Zobacz podobnie wyrok z dnia 24 marca 2021 r., A, C-950/19, EU:C:2021:230, pkt 37, 38.

¹⁵ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 12 maja 2021 r., Hauptzollamt B (kawior gatunków ryb jesiotrokształtnych), C-87/20, EU:C:2021:382, pkt 30, 31.

¹⁶ Rezolucja konferencji 10.16, pkt 1 lit. c).

¹⁷ Rezolucja ta jest zatytułowana „Rejestracja hodowli, w których gatunki zwierząt wymienione w załączniku I są hodowane w niewoli do celów handlowych”. Nie została ona wdrożona w Unii, co oznacza, że rejestracja w sekretariacie CITES hodowli w niewoli do celów handlowych nie stanowi wymogu, który należy spełnić, aby móc prowadzić handel w Unii. Tę rezolucję można natomiast traktować jako punkt odniesienia, jeśli chodzi o rozumienie pojęcia „hodowli”.

z postanowieniami rezolucji konferencji 10.16¹⁸. Ta pierwsza rezolucja wraz z dołączonymi do niej załącznikami dostarcza wystarczająco jasnych wskazówek, że hodowla w niewoli nie może być rozumiana jako „proces”¹⁹.

42. Tytułem uzupełnienia można jeszcze wskazać, że podobne znaczenie terminowi „hodowla” przypisuje się również w innych dziedzinach prawa, w szczególności w prawie rolnym Unii. W rozporządzeniu (UE) 2016/1012²⁰ „przedsiębiorstwo hodowlane” [ang. „breeding operation”] zdefiniowano jako „każde stowarzyszenie hodowców, organizację hodowlaną, prywatne przedsiębiorstwo prowadzące działalność w zamkniętym systemie produkcji lub podmiot publiczny”.

43. W związku z tym analiza kontekstu, w jaki wpisuje się rozporządzenie nr 865/2006, potwierdza wykładnię, zgodnie z którą pojęcie „stada hodowlanego” w rozumieniu art. 1 pkt 3 tego rozporządzenia obejmuje wszystkie zwierzęta w konkretnej hodowli. Do zakresu tego pojęcia nie należą rodzice okazów hodowanych przez danego hodowcę, których ów hodowca nie był właścicielem ani posiadaczem.

44. Za bardziej zawężającą interpretacją pojęcia „stada hodowlanego” przemawiają także cele art. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 865/2006 oraz regulacji, której część przepis ten stanowi. Ustalenie zakresu tego pojęcia wpływa na określenie przedmiotu badania przeprowadzanego przez organy w ramach oceny, czy stado hodowlane zostało utworzone zgodnie z warunkami przewidzianymi w art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006. Przedmiot badania powinien być określony w sposób dokładny, precyzyjny i konkretny.

45. Z tego punktu widzenia nawet gdyby przyjąć zaproponowaną przez Republikę Słowacką wykładnię, w myśl której angielski termin „breeding operation” konotuje „proces”, (quod non), wydaje mi się oczywiste, że taki proces nie może trwać w nieskończoność, lecz należy go rozumieć w ten sposób, iż ma on zakreślone *wyraźne ramy* w obrębie konkretnej hodowli.

46. Republika Słowacka twierdzi jednak, że przez wzgląd na ogólny cel, do którego osiągnięcia zmierza rozporządzenie nr 865/2006 i który polega na ochronie gatunków zagrożonych wyginięciem, należy dojść do odmiennego wniosku. Moim zdaniem cel przyświecający temu rozporządzeniu nie może prowadzić do przyjęcia takiej wykładni pojęcia „stada hodowlanego”, która byłaby niezgodna z jego znaczeniem w kontekście normatywnym, w który owo pojęcie się wpisuje. W każdym razie zaproponowana przeze mnie wykładnia pojęcia „stada hodowlanego” nie stanowi przeszkody w osiągnięciu celu polegającego na ochronie gatunków zagrożonych wyginięciem. Jak wyjaśnię w ramach oceny pytania drugiego i trzeciego, ten cel jest brany pod uwagę w toku analizy prowadzącej do wniosku, że właściwemu organowi zarządzającemu przysługuje uprawnienie do badania rodowodu stada hodowlanego przy określaniu, czy okaz danego gatunku zwierząt kwalifikuje się do przyznania zwolnienia dla okazów wyhodowanych w niewoli.

¹⁸ Rezolucja konferencji 12.10, pkt 5 lit. a).

¹⁹ Przykładowo w załączniku 1 do rezolucji konferencji 12.10 wskazano, jakie informacje na temat rejestrowanej hodowli mają zostać przekazane sekretariatowi przez organ zarządzający; wśród tych informacji wymieniono imię i nazwisko oraz adres właściciela i kierownika hodowli w niewoli, datę utworzenia lub opis pomieszczeń, w których przebywa stado. Załącznik 3 do owej rezolucji zawiera wzór formularza wniosku o rejestrację, w którym należy podać w szczególności dane kontaktowe właściciela i kierownika hodowli w niewoli.

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków dotyczących hodowli zwierząt hodowlanych czystorasowych i mieszańców świni, handlu nimi i wprowadzania ich na terytorium Unii oraz handlu ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu i jego wprowadzania na terytorium Unii oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 652/2014, dyrektywy Rady 89/608/EEG i 90/425/EEG i uchylające niektóre akty w dziedzinie hodowli zwierząt (rozporządzenie w sprawie hodowli zwierząt) (Dz.U. 2016, L 171, s. 66; sprostowanie: Dz.U. 2018, L 77, s. 18).

47. W świetle powyższych rozważań stwierdzam, że pojęcie „stada hodowlanego” w rozumieniu art. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 865/2006 obejmuje swoim zakresem wszystkie zwierzęta znajdujące się w konkretnej hodowli. W związku z tym, zakresem takiego pojęcia nie są objęci rodzice okazów wyhodowanych przez danego hodowcę, którzy nie stanowili własności tego hodowcy ani nie znajdowali się w jego posiadaniu.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

48. Poprzez pytania drugie i trzecie sąd odsyłający zmierza zasadniczo z jednej strony do ustalenia, czy właściwy organ zarządzający jest uprawniony do kontroli pochodzenia stada hodowlanego w celu upewnienia się, że zostało ono utworzone zgodnie z prawem i w sposób niewywierający negatywnego wpływu na przetrwanie danych gatunków żyjących w środowisku naturalnym w rozumieniu art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006. Z drugiej strony zastanawia się on, czy w ramach tej oceny rozstrzygające są konkretne okoliczności sprawy, takie jak dobra wiara hodowcy i jego uzasadnione oczekiwania co do tego, że handel potomstwem będzie dozwolony, jak również mniej restrykcyjne przepisy ustawowe obowiązujące w Republice Czeskiej przed przystąpieniem tego państwa do Unii.

49. Jak zamierzam wykazać w toku analizy, organy powinny być uprawnione do kontroli pochodzenia stada hodowlanego. Jeżeli organy nie są przekonane, że warunki określone w art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006 zostały spełnione, powinny one wówczas mieć możliwość odmowy przyznania zwolnienia z zakazu handlu. Moim zdaniem, mając na uwadze ogólną zasadę zakazującą handlu gatunkami zagrożonymi wyginięciem, organy powinny dysponować wszelkimi środkami w celu zbadania, czy występują wskaźniki ryzyka, natomiast nie powinny one „przymykać na nie oka”.

a) W przedmiocie przysługującego organowi zarządzającemu uprawnienia do określenia rodowodu stada hodowlanego

50. Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału²¹ przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część przepis ten stanowi.

51. Co się tyczy w pierwszej kolejności *brzmienia art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006*, trzeba zauważyć, że w przepisie tym jest mowa o „[utworzeniu]” stada hodowlanego, które to pojęcie jest stosunkowo szerokie. Można je zatem rozumieć w ten sposób, że chodzi o badanie zdarzeń, które miały miejsce w przeszłości, a konkretnie o badanie *rodowodu* okazów.

52. Jeśli chodzi, w drugiej kolejności, o *kontekst* tego przepisu, to należy przypomnieć, po pierwsze, że w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 338/97 ustanowiono *ogólną zasadę zakazującą* wszelkiego wykorzystywania do celów handlowych okazów gatunków wymienionych w załączniku A do tego rozporządzenia. Zwolnienia przewidziane w art. 8 ust. 3 tego rozporządzenia, w tym zwolnienie dotyczące okazów zwierząt, które urodziły się i zostały wyhodowane w niewoli, *mogą zostać przyznane, po indywidualnym rozpatrzeniu sprawy*. Zakaz handlu gatunkami zagrożonymi wyginięciem odzwierciedla podstawową zasadę CITES, w myśl której handel okazami gatunków zagrożonych wyginięciem może być dozwolony jedynie

²¹ Zobacz przypis 11 do niniejszej opinii.

„w wyjątkowych okolicznościach”²². Z uwagi na fakt, że zakaz handlu gatunkami zagrożonymi wyginięciem stanowi regułę, natomiast przyznawanie, w odniesieniu do okazów, które urodziły się w niewoli, zwolnień stanowi wyjątek od tejże reguły, ów wyjątek należy *interpretować ściśle*.

53. Następnie trzeba wskazać, że art. 8 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 338/97 *zezwała* na przyznawanie zwolnień od przewidzianego w nim zakazu, natomiast *nie wymaga* ich przyznawania²³. Z tego przepisu jasno wynika, że przyznawanie zwolnień dla okazów wyhodowanych w niewoli stanowi jedynie *możliwość*, z której mogą skorzystać państwa członkowskie²⁴.

54. W tym względzie wypada zauważyć, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż – jeśli chodzi o gatunki wymienione w załączniku A do rozporządzenia nr 338/97 – państwa członkowskie mogą wprowadzić na swoim terytorium *ogólny zakaz* wszelkiego wykorzystywania do celów handlowych okazów, które urodziły się i zostały wyhodowane w niewoli²⁵. W takim wypadku a fortiori należy uznać, że gdy dopuszcza się możliwość przyznawania zwolnień z zakazu handlu wymienionymi gatunkami, to organom przysługuje szeroki zakres uznania co do metod wykorzystywanych przez nie przy badaniu, czy okazy kwalifikują się do zwolnienia.

55. Wreszcie należy wskazać, że art. 55 rozporządzenia nr 865/2006 przewiduje, iż właściwy organ może wymagać udostępnienia analizy lub próbek, jeżeli, *do celów art. 54*, uznaje on za konieczne określenie *rodowodu* okazu poprzez analizę krwi lub innych tkanek. Przepis ten potwierdza wniosek, że organy są uprawnione do badania rodowodu stada hodowanego w celu ustalenia, czy spełnione są warunki określone w art. 54 pkt 2 tego rozporządzenia.

56. Co się tyczy, w trzeciej kolejności, *celu* rozporządzenia nr 865/2006, nie należy zapominać, że służy ono wykonaniu rozporządzenia nr 338/97. System ochrony ustanowiony przez te rozporządzenia dla okazów gatunków wymienionych w załączniku A do rozporządzenia nr 338/97 ma na celu zapewnienie możliwie najszerzej ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi, zgodnie z celami, zasadami i postanowieniami CITES²⁶. Wykładnia, w myśl której organom przysługuje uprawnienie do badania rodowodu okazów w ramach rozpatrywania wniosku o wydanie świadectwa zwolnienia z zakazu sprzedaży, przyczynia się do osiągnięcia celu przyświecającego tym rozporządzeniom.

57. Za szczególnie istotne uważam również zwrócenie uwagi na fakt, że przewidziane w art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006 warunki zakwalifikowania okazu gatunku zwierzęcia jako urodzonego i wyhodowanego w niewoli odpowiadają warunkom ustanowionym w pkt 2 lit. b) ppkt (ii) lit. A rezolucji konferencji 10.16. Ta rezolucja została przyjęta ze względu na obawę, że „znaczny wolumen handlu okazami zadeklarowanymi jako okazy wyhodowane w niewoli odbywa się z naruszeniem [CITES] i rezolucji konferencji stron oraz może przynosić szkodę w utrzymaniu żyjących w środowisku naturalnym populacji danego gatunku”. Wykładnia, zgodnie z którą organy są uprawnione do kontrolowania pochodzenia stada hodowanego, jest zgodna z wyrażoną przez konferencję stron CITES wolą poprawy skuteczności ochrony okazów hodowanych w niewoli.

²² Artykuł II ust. 1 CITES.

²³ Wyrok z dnia 23 października 2001 r., Tridon, C-510/99, EU:C:2001:559, pkt 34.

²⁴ Zobacz podobnie wyrok z dnia 23 października 2001 r., Tridon, C-510/99, EU:C:2001:559, pkt 30.

²⁵ Zobacz podobnie wyrok z dnia 23 października 2001 r., Tridon, C-510/99, EU:C:2001:559, pkt 41.

²⁶ Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 września 2014 r., Sofia Zoo, C-532/13, EU:C:2014:2140, pkt 34.

58. Każda inna wykładnia byłaby sprzeczna z przywołanymi wyżej celami. Jak zostało to wskazane przez sąd odsyłający, a także, w uwagach na piśmie, przez Komisję Europejską, Republikę Czeską i Republikę Słowacką, konieczne jest zapobieganie ryzyku łatwego „legalizowania” okazów będących przedmiotem nielegalnego handlu lub „nadawania im pozorów zgodności z prawem”. Dla zapewnienia zgodności z prawem przyszłego obrotu handlowego wystarczające byłoby bowiem pozyskanie przez hodowcę potomstwa okazu odłowionego w środowisku naturalnym²⁷. Z tej perspektywy nie uważam za przekonujące stwierdzenia sądu odsyłającego, jakoby „nieuczciwe” przekazanie okazów nie było możliwe w Unii.

59. W świetle powyższych rozważań sądzę, że organy są uprawnione do badania rodowodu stada hodowlanego w celu ustalenia, w jaki sposób zostało ono utworzone w rozumieniu art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006.

b) W przedmiocie aspektów praktycznych i ciężaru dowodu w odniesieniu do określenia rodowodu stada hodowlanego

60. Na tym etapie należy się odnieść do wyrażonych przez sąd odsyłający wątpliwości dotyczących aspektów praktycznych przeprowadzanego przez organy badania rodowodu stada hodowlanego. W pewnym stopniu odpowiadają one argumentom przytoczonym przez skarżącego w jego uwagach na piśmie.

61. Zgadzam się z Republiką Czeską i Komisją, które w swoich uwagach na piśmie oraz w odpowiedziach na pytanie zadane przez Trybunał podkreślają, że przeprowadzane przez organy badanie może obejmować okres rozpoczynający się od momentu, w którym pierwsze okazy zostały odłowione ze środowiska naturalnego. Jak zauważono w pkt 51 niniejszej opinii, termin „[utworzenie]”, którym w odniesieniu do stada hodowlanego posłużono się w art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006, jest bardzo szeroki. W jego zakresie może więc mieścić się badanie *całej linii hodowlanej*, aż do okazów pozyskanych ze środowiska naturalnego. Ponadto, jak słusznie wskazuje Komisja w odpowiedzi na pytanie Trybunału, termin „rodowód”, którym posłużono się w art. 55 rozporządzenia nr 865/2006, jest szerszy aniżeli użyty w jego art. 54 pkt 1 lit. a) termin „rodzice”. Termin „rodowód” zdaje się zatem sugerować, że organy powinny dysponować uprawnieniem do objęcia badaniem okresu rozpoczynającego się od momentu, w którym okazy zostały odłowione ze środowiska naturalnego, tak jak miało to miejsce w przypadku analizowanych okazów będących dziadkami.

62. Moim zdaniem czas, który upłynął od chwili, w której stado założycielskie zostało odłowione ze środowiska naturalnego, nie ma jako taki decydującego znaczenia w okolicznościach, w których planowana działalność wiąże się z handlem. W rozporządzeniu nr 338/97 uregulowano już bowiem pewną szczególną sytuację, w której organy mogą postanowić o przyznaniu zwolnienia ze względu na upływ czasu. Ta sytuacja dotyczy okazów stanowiących „przetworzone okazy pozyskane ponad 50 lat wcześniej”²⁸ w rozumieniu art. 2 lit. w) rozporządzenia nr 338/97. Jednakże okazy będące przedmiotem wniosku nie są objęte zakresem tego przepisu.

²⁷ S. Lieberman, Procedures used by the United States of America in making CITES non-detriment findings, w: *Guidance for CITES Scientific Authorities: Checklist to Assist in Making Non-detriment findings for Appendix II Exports*, ed. A. Rosser, M. Haywood, IUCN – The World Conservation Union, Gland, Switzerland, Cambridge, UK 2002, s. 32, który w odniesieniu do procedur stosowanych w Stanach Zjednoczonych poczynił następującą obserwację: „[...] wciąż nazbyt często zdarza się, że choć same zwierzęta są hodowane w niewoli, to stado założycielskie nie zostało pozyskane legalnie, w związku z czym wywóz nawet samego potomstwa jest szkodliwy dla utrzymania gatunku (ponieważ powoduje wzrost popytu i ułatwia prowadzenie szkodliwego handlu)”.

²⁸ Artykuł 8 ust. 3 lit. b).

63. Skarżący utrzymuje, że wymóg udowodnienia legalności całej linii hodowlanej nakłada na niego nieuzasadniony ciężar dowodu. Nie jestem przekonana, że tak jest w istocie.

64. W tym względzie należy przypomnieć, jak wskazano w pkt 30 niniejszej opinii, że art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006 przewiduje dwa warunki dotyczące utworzenia stada hodowlanego, których spełnienie musi zostać ocenione przez organy administracyjne. Pierwszy z nich dotyczy utworzenia stada hodowlanego „zgodnie z przepisami prawa stosowanymi wobec tego stada w momencie jego nabycia” (rozstrzygnięcie w tym zakresie jest zwane dalej „rozstrzygnięciem w przedmiocie legalności nabycia”). Drugi z nich wiąże się z utworzeniem stada hodowlanego „w sposób niewywierający negatywnego wpływu na przetrwanie danych gatunków żyjących w środowisku naturalnym” (rozstrzygnięcie w tym zakresie jest zwane dalej „rozstrzygnięciem w przedmiocie braku negatywnego wpływu”). Te dwa ustalenia nie mają wyłącznie związku z kwestią, czy okazy należy uznać za urodzone i wyhodowane w niewoli; odzwierciedlają one ogólne podejście do reglamentacji handlu przyjęte w rozporządzeniu nr 338/97 oraz w CITES²⁹.

65. W kontekście ustaleń dokonywanych przez organy na podstawie art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006 należy zauważyć, że określenie rodowodu wydaje się być *wspólną praktyką*, jak w uwagach na piśmie podkreśliły to Republika Czeska i Komisja Europejska.

66. Republika Czeska i Komisja Europejska wyjaśniają w istocie, że hodowcy nie muszą *systematycznie* dowodzić legalności całego rodowodu stada hodowlanego. Organy przeprowadzają *ocenę ryzyka* w oparciu o okoliczności każdego przypadku³⁰. Przy dokonywaniu takiej oceny „stopień zagrożenia gatunku (ryzyko wystąpienia szkody, udział w nielegalnym handlu itp.)” powinien „determinować [...] poziom jej wnikliwości”³¹. W udzielonej na piśmie odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał Komisja wskazuje kilka przykładów odpowiednich *wskaźników ryzyka*, których zaistnienie powinno wzmocnić czujność organów. Wśród takich wskaźników ryzyka można wymienić nagły wzrost handlu okazami zadeklarowanymi jako wyhodowane w niewoli lub znaczący wolumen handlu takimi okazami; deklarowanie okazów jako wyhodowanych w niewoli w hodowlach uzyskujących roczny poziom produkcji przekraczający zwykły poziom, biorąc pod uwagę wielkość populacji rodzicielskiej i potencjał reprodukcyjny danego gatunku; okazy, których wielkość i stan nie są zgodne z przedłożonymi danymi dotyczącymi reprodukcji, czy też istnienie wątpliwości co do legalności pochodzenia stada założycielskiego, które mogło zostać nabyte zanim państwo, w którym owo stado się znajduje, stało się stroną CITES. Komisja zaznaczyła również, że współpracuje obecnie z państwami członkowskimi przy opracowywaniu wytycznych zawierających odpowiednie przykłady wskaźników ryzyka.

67. Komisja podkreśliła też, że przy badaniu, czy należy przyznać świadectwo zwolnienia z zakazu sprzedaży, organy biorą pod uwagę wymogi *łańcucha kontroli pochodzenia*³². Zakresem tego badania jest objęta dokumentacja dotycząca legalności nabycia stada hodowlanego. W tym kontekście nie wydaje się nieuzasadnione wymaganie od hodowcy, aby był w stanie dowieść, na

²⁹ Zobacz art. 5 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia nr 338/97 i art. IV ust. 2 lit. a) i b) CITES w odniesieniu do warunków wydania zezwolenia na wywóz okazów gatunków objętych odpowiednimi załącznikami do tych aktów prawnych. Zobacz także: rezolucja konferencji 18.7 („Rozstrzygnięcia w przedmiocie legalności nabycia”); rezolucja konferencji 16.7 („Rozstrzygnięcia w przedmiocie braku szkody”).

³⁰ W szczególnym kontekście rozstrzygnięcia w przedmiocie legalności nabycia na potrzeby eksportu gatunków objętych CITES rezolucja konferencji 18.7 definiuje termin „ocena ryzyka” jako „ocenę prawdopodobieństwa, że dany okaz gatunku objętego CITES nie został pozyskany legalnie”.

³¹ S. Lieberman, op.cit., s. 30.

³² W szczególnym kontekście rozstrzygnięcia w przedmiocie legalności nabycia na potrzeby eksportu gatunków objętych CITES rezolucja konferencji 18.7 definiuje termin „łańcuch kontroli pochodzenia” w następujący sposób: „uporządkowana chronologicznie i prowadzona w możliwym zakresie oraz zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami i rejestrami dokumentacja czynności odnoszących się do odłowienia lub zebrania ze środowiska naturalnego danego okazu, a także do kolejnych właścicieli tego okazu”.

podstawie rejestrów hodowlanych, że nabycie nastąpiło zgodnie z prawem. Co więcej, w odpowiedzi na pytanie Trybunału Komisja wyjaśniła, że jeżeli taka dokumentacja nie istnieje, to dochowanie zgodności z prawem w ramach łańcucha kontroli pochodzenia można udowodnić za pomocą innych środków.

68. Należy również pamiętać, że jeśli chodzi o okazy gatunków wymienionych w załączniku B do rozporządzenia nr 338/97, Trybunał orzekł, iż kwestia ustalenia *środków dowodowych*, które pozwolą na dowiedzenie spełnienia warunku legalnego pozyskania tych okazów, jest pozostawiona właściwym organom państw członkowskich³³. Uważam, że ten sam tok rozumowania należy *analogicznie* zastosować odnośnie do okazów gatunków wymienionych w załączniku A do tego rozporządzenia, skoro nie rozstrzyga ono, jakie środki dowodowe pozwalają na dowiedzenie, iż owe okazy pozyskano zgodnie z prawem.

69. Co się tyczy *punktu odniesienia*, jaki należy przyjąć na potrzeby rozstrzygnięcia w przedmiocie legalności nabycia, z art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006 wynika, że organy biorą pod uwagę, w odniesieniu do kolejnych pokoleń, przepisy prawa stosowane *w momencie pozyskania każdego okazu*. Jeśli natomiast chodzi o punkt odniesienia przyjmowany na potrzeby rozstrzygnięcia w przedmiocie braku negatywnego wpływu, należy zauważyć, że nie został on wyraźnie wskazany w tym przepisie. W braku takiego wskazania można by uznać, że punkt odniesienia jest taki sam jak w przypadku rozstrzygnięcia w przedmiocie legalności nabycia, a więc, że jest nim data nabycia pierwotnych okazów. Niemniej jednak zakres rozstrzygnięcia w przedmiocie braku negatywnego wpływu jest stosunkowo szeroki, a przy dokonywaniu oceny w tym względzie można się posłużyć różnymi metodami³⁴. Wydaje się, że z uwagi na charakter tego rozstrzygnięcia bardziej odpowiednie jest, zamiast przyjmowania jakiejś konkretnej daty, uwzględnienie zachodzącej w miarę upływu czasu *ewolucji* danego gatunku. Z tej perspektywy niezakreślanie ram czasowych jawi się jako właściwsze rozwiązanie. W związku z tym zgadzam się z podejściem zaprezentowanym przez Komisję w odpowiedzi na pytanie Trybunału, zgodnie z którym organy powinny mieć możliwość wzięcia pod uwagę statusu gatunku *w chwili dokonywania oceny* w celu wydania prawidłowego rozstrzygnięcia. Taka wykładnia pozwala zapewnić, że „najlepsze dostępne informacje naukowe stanowią podstawę rozstrzygnięcia w przedmiocie braku szkody”³⁵.

70. Ostatnia uwaga, jaką pragnę poczynić w odniesieniu do rozstrzygnięć dokonywanych przez organy, jest taka, że owe rozstrzygnięcia muszą w każdym razie być zgodne z zasadą prawa Unii dotyczącą *dobrej administracji* niosącą za sobą wymagania, których państwa członkowskie muszą przestrzegać przy wprowadzaniu w życie prawa Unii. Wśród tych wymagań szczególne znaczenie ma obowiązek *uzasadnienia* decyzji organów krajowych, ponieważ umożliwia on ich adresatom obronę ich praw oraz podjęcie z pełną znajomością rzeczy decyzji, czy wniesienie sądowego środka zaskarżenia od owych decyzji jest celowe. Obowiązek ten jest również niezbędny, by umożliwić sądom sprawowanie kontroli zgodności z prawem tych decyzji, a zatem stanowi on jedną z przesłanek skuteczności kontroli sądowej gwarantowanej przez art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”)³⁶. W niniejszej sprawie nic w aktach sprawy nie wskazuje na naruszenie obowiązku uzasadnienia ani na jakiegokolwiek inne nieprawidłowości postępowania prowadzonego przez organ zarządzający. Organ ten odmówił przyznania zwolnienia z zakazu handlu okazami będącymi przedmiotem wniosku na podstawie zalecenia organu naukowego, który uznał, że zwolnienie nie powinno zostać przyznane.

³³ Wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Rubach, C-344/08, EU:C:2009:482, pkt 27.

³⁴ Rezolucja konferencji 16.7 („Rozstrzygnięcia w przedmiocie braku szkody”) (zm. CoP17).

³⁵ Rezolucja konferencji 14.2 („Wizja strategiczna CITES: 2008–2013”), cel 1.5.

³⁶ Wyrok z dnia 7 września 2021 r., Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, pkt 120.

71. W świetle powyższych rozważań sądzę, że uznanie iż właściwy organ zarządzający jest uprawniony do kontroli pochodzenia okazów podczas dokonywania oceny, czy należy wydać świadectwo zwolnienia z zakazu sprzedaży, nie jest równoznaczne z nałożeniem na hodowców nieuzasadnionego ciężaru dowodu.

c) W przedmiocie znaczenia szczególnych okoliczności sprawy dla oceny spełnienia warunków określonych w art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006

72. Ostatnia kwestia, którą poruszę w ramach mojej analizy, dotyczy problemu zasygnalizowanego przez sąd odsyłający w pytaniu trzecim w odniesieniu do znaczenia szczególnych okoliczności sprawy dla oceny spełnienia warunków określonych w art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006. Zdaniem sądu odsyłającego do takich szczególnych okoliczności zaliczają się (jakoby) uzasadnione oczekiwania hodowcy co do przysługującego mu prawa do handlu potomstwem okazów będących dziadkami, jego dobra wiara, jeśli chodzi o zgodność nabycia z prawem, czy też mniej restrykcyjne przepisy ustawowe obowiązujące w Republice Czeskiej przed przystąpieniem tego państwa do Unii.

73. Moim zdaniem żadna z wyżej wymienionych okoliczności nie uzasadnia sama w sobie przyjęcia przez organ zarządzający bardziej łagodnego podejścia i przyznania zwolnienia zezwalającego na handel okazami będącymi przedmiotem wniosku.

74. Na wstępie pragnę zaznaczyć, że warunki określone w art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006, których spełnienie badają organy w celu zakwalifikowania okazów jako urodzonych i wyhodowanych w niewoli, nie odnoszą się do hodowcy, lecz do utworzenia stada hodowlanego. Ponadto warunki te muszą być spełnione *łącznie*. Nawet jeżeli organy stwierdzą, że utworzenie stada hodowlanego było zgodne z przepisami w momencie jego nabycia, to sam ten wniosek nie wystarcza, aby móc przyznać zwolnienie. Co więcej, jak już wskazałam powyżej³⁷, aby organ zarządzający mógł wydać prawidłowe rozstrzygnięcie w przedmiocie braku negatywnego wpływu, powinien on wziąć pod uwagę *aktualne* dowody dotyczące stanu gatunku.

75. W tych okolicznościach sądzę, że obowiązywanie mniej rygorystycznych ram prawnych mających zastosowanie w momencie nabycia stada hodowlanego, przed przystąpieniem państwa do Unii³⁸, nie stanowi powodu przemawiającego za przyznaniem przez organ zarządzający zwolnienia z zakazu handlu okazami będącymi przedmiotem wniosku. Należy też zaznaczyć, że w chwili pozyskania okazów będących przedmiotem wniosku w Republice Czeskiej obowiązywała już CITES. Ponadto skarżący nie twierdził również, że okazy będące przedmiotem wniosku kwalifikują się do zwolnienia przewidzianego dla „okazów przedkonwencyjnych”, to jest dla okazów wymienionych w odnośnych wykazach gatunków, które zostały pozyskane, zanim CITES zaczęła mieć do nich zastosowanie³⁹.

76. W bardziej szczegółowym ujęciu, co się tyczy podnoszonych uzasadnionych oczekiwań hodowcy, CITES „w żadnej mierze” nie narusza prawa stron do zastosowania bardziej surowych środków wewnętrznych dotyczących warunków, jakim podlega handel okazami należącymi do gatunków objętych załącznikiem I do tej konwencji, „aż do całkowitego zakazu włącznie”⁴⁰.

³⁷ Punkt 69.

³⁸ Zobacz wyjaśnienia w tym zakresie, które zostały przedstawione przez sąd odsyłający i które zreferowano w pkt 26 niniejszej opinii.

³⁹ Zwolnienie dla okazów przedkonwencyjnych przewidziano w art. 8 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 338/97. Zobacz P. Davies, op.cit., s. 510.

⁴⁰ Artykuł XIV ust. 1 lit. a) CITES.

W związku z tym podmioty gospodarcze nie mogą oczekiwać, że ramy prawne pozostaną takie same wówczas, gdy postanowią o handlu okazami gatunków objętych ustanowioną w CITES ogólną zasadą przewidującą zakaz handlu nimi. Hodowcy muszą natomiast dochować *należytej staranności*, gdy zamierzają prowadzić taki handel⁴¹.

77. Sąd odsyłający zastanawia się, czy okoliczność, że skarżący nie może handlować okazami będącymi przedmiotem wniosku, stanowi ingerencję w przysługujące mu prawo własności w rozumieniu art. 17 karty. Niemniej jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem⁴² prawo własności nie jest prawem absolutnym, lecz musi być widziane w perspektywie jego funkcji społecznej. Wobec tego wykonywanie tego prawa może zostać poddane ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom służącym interesowi ogólnemu i nie stanowią, w stosunku do swego celu, ingerencji nieproporcjonalnej i niemożliwej do przyjęcia, która naruszałaby istotę tego prawa. Jeśli chodzi o przywołane powyżej cele interesu ogólnego, ochrona dzikiej przyrody jest jednym z nich⁴³, w związku z czym może ona uzasadniać ograniczenie wykonywania prawa własności. Co się tyczy zasady proporcjonalności, wystarczy stwierdzić, że rozporządzenie nr 338/97 i rozporządzenie nr 865/2006 wprowadzają równowagę pomiędzy wymogami tego prawa i wymogami związanymi z ochroną dzikiej przyrody. W konsekwencji uważam, że przysługujące skarżącemu prawo własności nie zostało naruszone.

78. Wypada również zauważyć, że skarżący miał możliwość zachowania okazów i że nie zastosowano wobec niego żadnego rodzaju sankcji administracyjnej ani karnej. Nie wydaje się więc, aby w niniejszej sprawie należało dokonywać dalszej analizy w świetle zasady proporcjonalności.

79. Skarżący twierdzi wszelako, że prowadzona przezeń działalność hodowlana wywiera pozytywny wpływ na środowisko. Jego zdaniem handel wyhodowanymi w niewoli okazami będącymi przedmiotem wniosku prowadzi do zmniejszenia popytu na nielegalnie pozyskiwane okazy odławiane w środowisku naturalnym. Moim zdaniem to twierdzenie jest nieuzasadnione. Artykuł 8 ust. 3 lit. f) rozporządzenia nr 338/97 przewiduje w szczególności, że zwolnienie z zakazu handlu może zostać przyznane wówczas, gdy okazy „są przeznaczone do celów hodowli lub rozmnażania, których realizacja przyniesie korzyści w zakresie ochrony gatunku”. Tymczasem ani z akt sprawy, ani z przebiegu rozprawy przed Trybunałem nie wynika, że hodowca zwrócił się do organów o przyznanie zwolnienia na podstawie tego przepisu. W każdym razie, jak zauważyła Republika Czeska w udzielonej na piśmie odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał, przepis ten zakłada, że planowana działalność przynosi *konkretne korzyści w zakresie ochrony*, tak jak jest to na przykład w przypadku udziału w projektach ochrony prowadzonych przez ogrody zoologiczne lub powrotu okazów do środowiska naturalnego.

80. Moja ostatnia uwaga dotyczy znaczenia, jakie należy przypisywać okresowi, jaki upłynął od chwili odłowienia stada założycielskiego ze środowiska naturalnego. Jak napomknęłam w pkt 62 niniejszej opinii, czynnik ten nie powinien jako taki mieć charakteru rozstrzygającego, jeżeli po przeprowadzeniu oceny ryzyka organy doszły do wniosku, że nie należy przyznawać zwolnienia. Ogólna zasada zakazująca prowadzenia działalności handlowej z wykorzystaniem okazów należących do gatunków ujętych w odnośnych wykazach nie jest ograniczona w czasie. Dla

⁴¹ Zupełnie inną kwestią jest to, czy organy powinny ewentualnie przewidzieć przepisy przejściowe umożliwiające podmiotom gospodarczym dostosowanie się do nowej sytuacji. Niemniej jednak skarżący nie podnosił, że zasada ochrony jego uzasadnionych oczekiwań została naruszona z tego powodu.

⁴² Zobacz wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 113.

⁴³ Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2008 r., Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers i Andibel, C-219/07, EU:C:2008:353, pkt 27.

pełności wyводу pragnę podkreślić raz jeszcze, że w niniejszej sprawie nie toczy się postępowanie karne; gdyby tak było, zastosowanie znalazłaby zasady przedawnienia. Ponadto z perspektywy prawa cywilnego należy zauważyć, że zgodność z prawem pozyskania okazów będących przedmiotem wniosku nie jest kwestionowana.

81. W świetle powyższych rozważań nie sądzę, że konkretne okoliczności sprawy, takie jak te przedstawione przez sąd odsyłający, mają znaczenie w kontekście badania przez organy spełnienia warunków określonych w art. 54 pkt 2 rozporządzenia nr 865/2006.

Wnioski

82. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby na pytania prejudycjalne odpowiedział następująco:

- 1) Pojęcie „stada hodowlanego” w rozumieniu art. 1 pkt 3 rozporządzenia Komisji nr 865/2006 z dnia 4 maja 2006 r. ustanawiającego przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady nr 338/97, zmienionego rozporządzeniem Komisji (UE) 2015/870 z dnia 5 czerwca 2015 r., obejmuje swoim zakresem wszystkie zwierzęta znajdujące się w konkretnej hodowli. Zakresem owego pojęcia nie są objęci rodzice okazów wyhodowanych przez danego hodowcę, którzy nie stanowili własności tego hodowcy ani nie znajdowali się w jego posiadaniu.
- 2) Właściwy organ zarządzający jest uprawniony do kontroli pochodzenia stada hodowlanego w celu upewnienia się, że zostało ono utworzone zgodnie z prawem i w sposób niewywierający negatywnego wpływu na przetrwanie danych gatunków żyjących w środowisku naturalnym w rozumieniu art. 54 pkt 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 865/2006. Na potrzeby tej oceny konkretne okoliczności sprawy, takie jak dobra wiara hodowcy i jego uzasadnione oczekiwania co do tego, że handel potomstwem będzie dozwolony, jak również mniej restrykcyjne przepisy ustawowe obowiązujące w Republice Czeskiej przed przystąpieniem tego państwa do Unii Europejskiej, nie są rozstrzygające.