Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 26. juli 2017 [1]

Sag C-557/15

Europa-Kommissionen
mod

Republikken Malta

»Traktatbrud – beskyttelse af vilde fugle – direktiv 2009/147/EF – undtagelsesordning om tilladelse til fangst af visse arter af sangfugle«

1. Inden for rammerne af dette traktatbrudssøgsmål gør Kommissionen gældende, at den maltesiske lovgivning, som tillader fangst af syv arter af vilde finker [2], er i strid med direktiv 2009/147/EF (»fugledirektivet«) [3], og at de pågældende nationale bestemmelser falder uden for undtagelsen i dette direktivs artikel 9, stk. 1, som tillader fangst af bestemte arter i visse tilfælde. På anmodning af Domstolen skal jeg i dette forslag til afgørelse nøjes med at undersøge fortolkningen af betingelsen om, at »der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning«, og af udtrykket »fornuftig anvendelse« i artikel 9, stk. 1, litra c), som rejser et nyt retligt spørgsmål.

Fugledirektivet

2. I 3.-5., 7. samt 12. betragtning hedder det:

»3) På medlemsstaternes område i Europa er der konstateret en tilbagegang i bestanden af et stort antal vilde fuglearter. Denne tilbagegang foregår i visse tilfælde meget hurtigt og udgør en alvorlig fare for bevarelsen af det naturlige miljø, navnlig på grund af, at den biologiske ligevægt hermed er truet.

4) De fuglearter, der i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, er i vid udstrækning trækfugle og må derfor betragtes som fælles eje. Effektiv beskyttelse af fuglene er et typisk grænseoverskridende miljøproblem, som medlemsstaterne har et fælles ansvar for.

5) Beskyttelse af de fuglearter, der i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, er en nødvendig foranstaltning for at virkeliggøre [Unionens] målsætning med henblik på bedre levevilkår og bæredygtig udvikling.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Nemlig: bogfinke (*Fringilla coelebs*), tornirisk (*Carduelis cannabina*), stillids (*Carduelis carduelis*), grønirisk (*Carduelis chloris*), kernebider (*Coccothraustes coccothraustes*), gulirisk (*Serinus serinus*) og grønsisken (*Carduelis spinus*). I dette forslag til afgørelse vil jeg henvise til disse kollektivt som »de syv arter«.

3 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 30.11.2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7). Direktivet kodificerer Rådets direktiv 79/409/EØF af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT 1979, L 103, s. 1), som ændret – det direktiv, som var gældende, da vilkårene for Maltas tiltrædelse af Den Europæiske Union blev aftalt, og den midlertidige undtagelse i bilag XI til tiltrædelsesakten blev formuleret (jf. punkt 26 nedenfor).

[…]

7) Beskyttelse omfatter bevarelse på lang sigt samt forvaltning af de naturlige ressourcer, som er en integrerende del af de europæiske folks arv. […]

[…]

12) På grund af den betydning, som visse særlige situationer kan have, bør der være mulighed for at gøre undtagelser på visse betingelser og under kontrol fra Kommissionens side.«

3. Artikel 1 fastsætter, at direktivet »vedrører beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse«, og at »[d]et omhandler bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter og fastsætter regler for udnyttelse af de nævnte arter«.

4. Artikel 2 fastsætter, at »[m]edlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn«.

5. Artikel 5 bestemmer:

»Med forbehold af artikel 7 og 9 træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at indføre en generel ordning til beskyttelse af alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter, herunder især forbud mod:

a) forsætligt at dræbe eller indfange dem, uanset hvilken metode der anvendes

[…]

e) at være i besiddelse af fugle af arter, som det ikke er tilladt at jage og indfange.«

6. For så vidt angår jagt på, fangst af eller drab på fugle, der er omfattet af fugledirektivet, forbyder artikel 8 »anvendelse af alle midler, indretninger eller metoder til massefangst eller -drab eller ikke-selektiv fangst eller drab, som kan medføre, at en art forsvinder lokalt; [medlemsstaterne] forbyder herunder navnlig anvendelse af de i bilag IV, litra a), nævnte midler, indretninger og metoder«.

7. Blandt de forbudte midler, indretninger eller metoder, jf. bilag IV, litra a), fjerde led, er anvendelse af »net, fælder, madding indeholdende gift eller bedøvende midler«.

8. Artikel 9, stk. 1, fastsætter følgende:

»1. Medlemsstaterne kan af nedenstående grunde fravige artikel 5-8, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning:

a)

– af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed

– af hensyn til sikkerheden for luftfarten

– for at hindre omfattende skader på afgrøder, besætninger, skove, fiskeri- og vandområder

– for at beskytte flora og fauna

b) i forsknings- og undervisningsøjemed, for at genoprette og forny bestanden samt for at muliggøre opdræt i forbindelse med de her nævnte formål

c) for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder.«

9. I overensstemmelse med artikel 9, stk. 2, skal der i undtagelsesbestemmelsen i artikel 9, stk. 1, anføres:

»a) de arter, der er omfattet af undtagelserne

b) de tilladte fangst- eller drabsmidler, -indretninger eller -metoder

c) de risikovilkår samt de omstændigheder med hensyn til tid og sted, under hvilke sådanne undtagelsesbestemmelser kan meddeles

d) den myndighed, som har bemyndigelse til at erklære, at de fastsatte betingelser er opfyldt, og til at træffe afgørelse om, hvilke midler, indretninger eller metoder, der kan bringes i anvendelse inden for hvilke grænser og af hvilke personer

e) den kontrol, der skal føres.«

10. I henhold til artikel 9, stk. 3, skal medlemsstaterne hvert år tilsende Kommissionen en rapport om gennemførelsen af artikel 9, stk. 1 og 2.

11. Artikel 9, stk. 4, pålægger Kommissionen på grundlag af de oplysninger, som denne råder over, herunder navnlig de oplysninger, den har fået tilsendt i henhold til artikel 9, stk. 3, »til stadighed [at påse], at følgerne af de i [artikel 9, stk. 1] nævnte undtagelser ikke er i strid med dette direktiv«. Kommissionen skal træffe »passende forholdsregler« i så henseende.

National ret

Bekendtgørelse nr. 253 af 2014

12. Legal Notice 253 af 2014[4] om beskyttelse af vilde fugle er en almengyldig retsakt, der fastsætter rammebestemmelser for undtagelsesvis tilladelse til fangst af levende finker om efteråret.

13. Regulation 2, stk. 2, i denne meddelelse definerer et »anlæg til levende fangst« som »det påvirkede område inden for det område, hvor der foregår fangst af levende fugle, og som højst indeholder to par horisontale net pr. fangstanlæg, idet hvert net dækker et område på højst 38 m^2; anlægget til levende fangst kan registreres til en eller flere licenshavere, og hvert par klapfælder skal være tydeligt angivet på den godkendte plan over området«.

4 – Bekendtgørelse nr. 253 af 15.7.2014 om forskrifter for beskyttelse af vilde fugle (rammebestemmelser for undtagelsesvis tilladelse til fangst af levende finker om efteråret), som ændret (herefter »bekendtgørelse nr. 253«).

14. Regulation 3, stk. 1, fastsætter, at »finker kun må fanges med traditionelle net, de såkaldte klapfælder, og udelukkende med det formål at holde fuglene i fangenskab [5], herunder til brug på markeder og udstillinger, til opdræt, [6] og, eller som levende lokkedyr ifølge bestemmelserne i disse forskrifter«. Resten af regulation 3 fastsætter bestemte krav til klapfælder og en forpligtelse til at »ringmærke« indfangne fugle ved hjælp af engangsringe.

15. Regulation 4 fastsætter:

»[…] [D]en sæson, hvor der om efteråret må indfanges levende finker, må højst være på 73 dage fra oktober til december samme år, hvor ministeren kan beslutte at åbne en fangstsæson for levende finker via en bekendtgørelse i den maltesiske statstidende.

Det forudsættes, at ministeren – ved indledning af en jagtsæson vedrørende levende finker om efteråret – afgør, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning som omhandlet i [fugledirektivets] artikel 9, stk. 1, tager hensyn til opretholdelsen af bestanden af de berørte arter på et tilfredsstillende niveau og tager hensyn til de maksimale tærskler, der er fastsat i bilag II.

Det forudsættes endvidere, at ministeren – ved fastsættelse af varigheden af en eventuel jagtsæson vedrørende levende finker om efteråret – fastsætter den samlede fangstbegrænsning for hver af finkearterne og den enkelte fangstbegrænsning for sæsonen for hver licens og også beslutter, om der skal fastsættes en individuel daglig fangstbegrænsning for hver licens for den bestemte undtagelse til indfangning af levende finker det pågældende efterår.«

16. Regulation 5 fastsætter kravet om at være i besiddelse af en »licens til indfangning af levende finker om efteråret«, udstedt af den kompetente myndighed (enheden under forordningen for vilde fugle), hvis man ønsker at udøve fangst af de syv arter. For at få en licens skal man indhente den nødvendige godkendelse af de relevante fangstområder og -anlæg.

17. Regulation 8 regulerer håndhævelsen i sæsonen for fangst af finker. Den fastsætter bestemmelser om, at politiet kan foretage kontrol på stedet, og at der skal afsættes mindst syv betjente til denne opgave for hver 1 000 licenser, der udstedes.

18. Bilag I indeholder en liste over de syv arter af finker, der er omfattet af bekendtgørelse nr. 253 af 2014[7].

19. Følgende fastsættes i bilag II:

»Ved fastsættelse af det samlede antal finker, der må indfanges levende i løbet af en efterårssæson med levende fangst, fastsætter ministeren den samlede fangstbegrænsning til under 1% af den samlede årlige dødelighed i referencebestanden for hver art inden for Den Europæiske Unions område på grundlag af de seneste tilgængelige videnskabelige data om genfundne ringmærker.

Det forudsættes, at den maksimale fangstbegrænsning for en undtagelse til fangst af levende finker om efteråret under alle omstændigheder ikke overstiger følgende tal […]«

5 – Mens den engelske version af bestemmelsen henviser til »the purpose of keeping [the birds] in captivity«, synes den maltesiske version at henvise til »opdræt«. Den maltesiske forfatnings artikel 74 bestemmer, at »medmindre andet er foreskrevet ved lov, skal al lovgivning affattes på såvel engelsk som maltesisk, og såfremt der er modstrid mellem den maltesiske og den engelske version af en given lovgivning, har den maltesiske version forrang«.

6 – Sic. Samme ordlyd findes i såvel den maltesiske som den engelske version. Det er sandsynligt, at forfatteren havde til hensigt at skrive »og eller« eller »og/eller«. Jeg mener ikke, at der er nogen indholdsmæssig forskel. Senere i teksten vil jeg af hensyn til enkelheden blot skrive og/eller, når jeg henviser til denne bestemmelse.

7 – Listen omhandler de syv arter, der er nævnt i fodnote 2 ovenfor.

20. I en oversigt lige nedenfor fastsættes den »nationale fangstbegrænsning for de enkelte arter« som følger: tornirisk 12 000, stillids 800, grønirisk 4 500, grønsisken 2 350, kernebider 500, bogfinke 5 000 og gulirisk 2 350.

21. I sidste punkt i bilag II forklares det, at de maksimale tal »skal revideres og ajourføres af ministeren ved bekendtgørelse i statstidende under hensyntagen til de berørte syv arters bevaringsstatus og vedligeholdelsen af bestanden af arterne på et tilfredsstillende niveau«.

Bekendtgørelse nr. 250 af 2014, nr. 330 af 2015 og nr. 322 af 2016

22. Legal Notices 250 af 2014[8], 330 af 2015[9] og 322 af 2016[10] er retsakter udstedt af den maltesiske minister for bæredygtig udvikling, miljø og klimaforandring med henblik på at gennemføre bekendtgørelse nr. 253 af 2014, idet den første blev udstedt samme dag som den retsakt, den skulle gennemføre. Regulation 3 i bekendtgørelse nr. 250 af 2014 fastsætter datoerne for efterårssæsonen for levende fangst i 2014 til perioden fra 20. oktober 2014 til 31. december 2014, begge dage inklusive (73 dage).

23. Regulation 5, stk. 1, i den pågældende meddelelse fastsætter den samlede fangstbegrænsning i sæsonen for fangst af levende finker i efteråret 2014 (dvs. »det samlede antal fugle, der må fanges under myndigheden for alle udstedte licenser tilsammen«), til præcis det samme antal for hver art som den (maksimale) samlede fangstbegrænsning, jf. bekendtgørelse nr. 253 af 2014.

24. Regulation 5, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 250 af 2014 bestemmer, at licensen til levende fangst i efteråret 2014 »fastsætter fangstbegrænsningen for levende fangst i sæsonen til ti (10) finker for hver licens til levende fangst i efteråret, eller hvor mange under dette antal, der måtte være blevet fanget før sæsonafslutningen«.

25. Bekendtgørelse nr. 330 af 2015 og nr. 322 af 2016 gennemfører bekendtgørelse nr. 253 af 2014 om indledning af sæsonen for levende fangst i efteråret henholdsvis 2015 og 2016. Deres opbygning, den samlede nationale fangstbegrænsning og andre ordninger, de indfører, var materielt set identiske med dem i bekendtgørelse nr. 250 af 2014.

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

26. Før Maltas tiltrædelse af Den Europæiske Union i 2004 havde indfangning af finker med henblik på at holde dem i fangenskab længe været en traditionel aktivitet i medlemsstaten. Under tiltrædelsesforhandlingerne forhandlede og opnåede Malta en midlertidig fritagelse fra fugledirektivet til indfangning af finker indtil den 31. december 2008. Fra 2009 har fældefangst af finker været

8 – Legal Notice 250 af 15.7.2014: forskrifter for beskyttelse af vilde fugle (erklæring om en undtagelse til en sæson for indfangning af levende finker i efteråret 2014), herefter »bekendtgørelse nr. 250«. Det er en uforklaret finesse, hvordan en bekendtgørelse med nr. »250« kan »gennemføre« en bekendtgørelse af samme dato med nr. »253«.

9 – Legal Notice 330 af 16.10.2015: forskrifter for beskyttelse af vilde fugle (erklæring om en undtagelse til en sæson for indfangning af levende finker i efteråret 2015) (herefter »bekendtgørelse nr. 330«).

10 – Legal Notice 322 af 7.10.2016: forskrifter for beskyttelse af vilde fugle (erklæring om en undtagelse til en sæson for indfangning af levende finker i efteråret 2016) (herefter »bekendtgørelse nr. 322«).

forbudt i Malta. Domstolen har ikke fået forelagt oplysninger om, hvorvidt indfangning af finker rent faktisk er ophørt i den periode. Det er ubestridt, at Malta påbegyndte et begrænset program for opdræt i fangenskab, og at Malta afbrød dette opdrætsprogram ved udgangen af den overgangsperiode, som var fastsat i tiltrædelsesakten [11].

27. Forud for valget i marts 2013 udsendte det daværende oppositionsparti (Partit Laburista, »PL«) og Federation for Hunting and Jordobservationsdata – Malta (»FKNK«) en fælles erklæring med løfte om, at hvis PL kom til magten, ville de arbejde sammen for bl.a. at anvende en »korrekt undtagelse« for traditionel fangst af finker i Malta. PL vandt herefter valget i 2013. I august 2013 fremsatte FKNK et forslag til Maltas ORNIS-udvalg om at tillade fangst af finker i henhold til fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c). Efterfølgende indledte Malta drøftelser med Kommissionen.

28. I løbet af den første halvdel af 2014 afholdt Kommissionen en række bilaterale møder med Malta. I april 2014 fremlagde Malta et teknisk memorandum med en skitse til parametrene for landets påtænkte undtagelse.

29. Den 16. juni 2014 sendte Kommissionen en anmodning om et EU-pilotprojekt til Malta og opsummerede sin holdning. Kommissionen gav udtryk for, at den påtænkte undtagelse ikke opfyldte betingelserne i fugledirektivets artikel 9. Den 15. juli 2014 vedtog Malta alligevel bekendtgørelse nr. 250 og nr. 253 af 2014 om tilladelse til indfangning af finker. Den 25. august 2014 besvarede Malta anmodningen om et EU-pilotprojekt med en påstand om, at undtagelsen var begrundet i henhold til artikel 9, stk. 1, litra c).

30. Den 17. oktober 2014 sendte Kommissionen Malta en åbningsskrivelse. Den 14. november 2014 svarede Malta og fastholdt sit synspunkt.

31. Den 15. maj 2015 sendte Malta en rapport til Kommissionen om resultatet af efterårets sæson 2014 med »levende fangst«. Disse oplysninger bestyrkede Kommissionen i dens synspunkt om, at Maltas undtagelsesordning var uforenelig med fugledirektivet, eftersom den ikke opfyldte betingelserne for artikel 9-undtagelsen. Malta havde derfor tilsidesat forbuddene i artikel 5 og 8. Den 28. maj 2015 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse. Den 28. juli 2015 svarede de maltesiske myndigheder og gentog den holdning, de havde fastlagt i deres svar på åbningsskrivelsen.

32. Kommissionen anlagde denne sag den 30. oktober 2015 med påstand om, at

– Republikken Malta har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 5, litra a) og e), og artikel 8, stk. 1, sammenholdt med bilag IV, litra a), sammenholdt med artikel 9, stk. 1, idet den har indført en undtagelsesordning, der tillader levende fangst af syv arter af vilde finker [12]

– Republikken Malta tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

33. Der blev afholdt retsmøde den 15. februar 2017, hvor Kommissionen og Malta afgav mundtlige indlæg.

11 – Punkt 10 (»Miljø«) D (»Naturbeskyttelse«) i bilag XI til akten vedrørende Maltas tiltrædelse af EU (EUT 2003, L 236, s. 33) fastsætter, at »som en undtagelse fra« artikel 5, litra a) og e), artikel 8, stk. 1, og bilag IV.a) til direktiv 79/409/EØF (forgængeren til fugledirektivet) tillades der fangst af de syv finkearter i overgangsperioden til og med den 31.12.2008 i Malta, »udelukkende med henblik på at holde fuglene i fangenskab«. Det indeholder detaljerede ordninger for udfasning af denne aktivitet og iværksættelse af et program for opdræt af fugle i fangenskab. Den eneste indfangning af finker, der påtænkes efter udløbet af overgangsperioden, var fangst af et begrænset antal vilde individer for »at sikre tilstrækkelig genetisk diversitet hos de fangede arter«. Der forventedes »en betydelig reduktion af antallet af fangede fugle i løbet af overgangsforanstaltningens anvendelsesperiode«.

12 – Jf. fodnote 2 ovenfor.

Parternes argumenter

34. Til støtte for sit søgsmål har Kommissionen fremført fem anbringender, hvoraf to er relevante for dette forslag til afgørelse. For det første har Malta undladt at påvise, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning som påkrævet i indledningen til artikel 9, stk. 1. For det andet har Malta ikke påvist, at den tilladte aktivitet udgør »fornuftig anvendelse«, som omhandlet i artikel 9, stk. 1, litra c).

35. Malta har fastholdt, at landets undtagelse er baseret på fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), og at den fuldt og helt overholder den pågældende bestemmelse.

Bedømmelse

Indledende bemærkninger

36. Skønt dette forslag til afgørelse ikke søger at dække alle fem anbringender, mener jeg ikke desto mindre, at det er vigtigt fra starten at fastslå visse ubestridte forhold vedrørende den maltesiske tilladelse til fangst af de syv finkearter.

37. For det første fastsættes den samlede fangstbegrænsning for sæsonen for hver finkeart før sæsonen for levende fangst i efteråret og *er blevet fastsat på præcis samme niveau for hver art i 2014, 2015 og 2016*. Det forekommer grundlæggende usandsynligt, at der ikke har været nogen som helst variationer i antallet af finker af de syv arter, som har trukket over Malta fra år til år[13]. For det andet er den samlede fangstbegrænsning for sæsonen ifølge maltesisk lovgivning 27 500 finker[14]. Eftersom der kan meddeles 4 000 licenser, og hver licens giver indehaveren ret til at fange højst ti finker, vil den samlede potentielle fangst pr. sæson – medmindre al fangst indstilles, når den samlede fangstbegrænsning for sæsonen er nået, og håndhævelsen er effektiv – snarere ligge på 40 000 finker end på 27 500 finker.

38. For det tredje har hver licenshaver lov til at registrere ét »anlæg til levende fangst« udstyret med »højst to par horisontale klapfælder med net pr. fangstanlæg, idet hver fælde må dække et område på højst 38 m^2«[15]. De udsatte fælders samlede areal ser således ud til at være på 152 m^2[16]. Efterårssæsonen for levende fangst varer 73 dage[17]. Da den samlede tilladte fangst er ti finker pr. licens, betyder det, at et samlet netareal på 152 m^2 er tilladt for at fange gennemsnitligt blot én finke om ugen i løbet af den 73 dage lange efterårssæson for levende fangst.

39. Mens det erklærede eneste formål med at fange fugle efter maltesisk lovgivning er at holde dem i fangenskab, er det endelig en integrerende del af Maltas anbringende, at der ikke er behov for at fange vilde finker for at opretholde den genetiske diversitet hos de fugle, der er opdrættet i fangenskab. Af videnskabelige årsager er det til det formål tilsyneladende bedre at importere ekstra finker, som er opdrættet i fangenskab[18]. Malta har således udtrykkeligt givet afkald på at benytte undtagelsen i henhold til artikel 9, stk. 1, til det særlige begrænsede formål, som er fastsat i tiltrædelsesakten[19].

13 – Således fremhævede Kommissionen f.eks., at fangstbegrænsningen i sæsonen for stillids i 2014 (800) lå betydeligt over det anslåede samlede antal individer, som var trukket over Malta i løbet af sæsonen for levende fangst i efteråret 2014.

14 – Jf. regulation 5, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 250 af 2014 og de tilsvarende bestemmelser i de efterfølgende bekendtgørelser for 2015 og 2016.

15 – Jf. regulation 2, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 253 af 2014.

16 – Dvs. 38 m^2 (arealet af ét net) x 2 (fordi nettene fungerer parvis) x 2 (fordi der er to par net pr. anlæg til levende fangst).

17 – Jf. reguation 3 i bekendtgørelse nr. 250 af 2014 og de tilsvarende bestemmelser i de efterfølgende retslige meddelelser for 2015 og 2016.

18 – Malta har anført, at det har vist sig betydeligt mere hensigtsmæssigt og effektivt at bruge importerede fugle, der er opdrættet i fangenskab, til at sikre genetisk diversitet i bestanden af finker i fangenskab, og at programmet for opdræt i fangenskab derfor ikke længere krævede selv en begrænset indfangning af vildtlevende finker. Malta baserede den vurdering på forskellige videnskabelige rapporter, som citeres, især en rapport fra 2010 af et underudvalg af Maltas ORNIS-udvalg. Kommissionen var enig i Maltas vurdering på dette punkt.

19 – Jf. punkt 26 og fodnote 9 ovenfor.

40. Den maltesiske lovgivning tillader således åbenlyst fangst af vilde fugle ved hjælp af klapfælder og efterfølgende besiddelse. Hvert af de pågældende elementer er forbudt i henhold til fugledirektivets artikel 5, litra a) og e), og artikel 8, stk. 1, sammenholdt med bilag IV, litra a). Om Malta faktisk overtræder disse bestemmelser, afhænger af, om landets lovgivning opfylder de strenge betingelser, der er fastsat i undtagelsen i artikel 9, stk. 1, litra c).

41. Det drejer sig om følgende betingelser: i) Der skal ikke findes noget andet tilfredsstillende alternativ til den af undtagelsen omhandlede aktivitet, ii) undtagelsen skal tillade »indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse«, iii) den skal finde sted på strengt kontrollerede betingelser, iv) være selektiv, og v) den skal kun involvere fugle i mindre mængder.

42. Lad det indledningsvis være sagt, at de forhold, jeg netop har skitseret, efter min mening klart viser, at den maltesiske lovgivning ikke lever op til den undtagelse, der er tilladt efter fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c).

Fugledirektivet – principper for fortolkning

43. Som generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer har fremhævet, tager fugledirektivet udgangspunkt i en foruroligende kendsgerning, nemlig tilbagegangen i bestandene af et stort antal vilde fuglearter, der normalt lever på medlemsstaternes område i Europa [20]. Denne situation udgør »en alvorlig fare for bevarelsen af det naturlige miljø, navnlig på grund af, at den biologiske ligevægt hermed er truet« [21], og »[b]eskyttelse af de fuglearter, der i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, er en nødvendig foranstaltning for at virkeliggøre [EU]'s målsætning med henblik på bedre levevilkår og bæredygtig udvikling« [22].

44. Efter Lissabontraktatens ikrafttræden den 1. december 2009 er princippet om »et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten« som fastsat i EU-traktatens artikel 3, stk. 3, blevet et styrende princip for EU-retten. Det samme princip er også fastsat i chartrets artikel 37 [23], som – igen efter Lissabontraktatens ikrafttræden – udgør en del af EU's primære ret og skal betragtes som et instrument til fortolkning af afledt ret [24].

45. Det følger af fast retspraksis, at når en medlemsstat påberåber sig en undtagelse i EU-retten, falder dens søgsmål ind under EU-rettens anvendelsesområde, jf. chartrets artikel 51, således at det pågældende søgsmåls overensstemmelse med grundlæggende rettigheder skal undersøges under henvisning til EU-rettens generelle principper samt de grundlæggende rettigheder og principper, som er fastsat i chartret [25].

46. Formålet med fugledirektivet er at beskytte fugle – ikke at regulere jagt på eller fældefangst af dem. Denne enkle sandhed bør huskes, når der skal skabes balance mellem miljøbeskyttelse – direktivets primære mål – og de forskellige andre interesser, som anføres i direktivets artikel 2 (især økonomiske og rekreative hensyn).

20 – Jf. generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse Ligue pour la protection des oiseaux m.fl. (C-182/02, EU:C:2003:248, punkt 5).

21 – Tredje betragtning til fugledirektivet.

22 – Femte betragtning.

23 – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT 2012, C 326, s. 2, herefter »chartret«). Denne artikel fastlægger en forpligtelse til at sikre »et højt miljøbeskyttelsesniveau og forbedring af miljøkvaliteten« og til at integrere de pågældende mål i EU-politikkerne.

24 – Jf. generaladvokat N. Jääskinens forslag til afgørelse Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2014:2324, punkt 6).

25 – Jf. dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 21), og af 21.12.2016, Tele2 Sverige og Watson m.fl. (C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 74).

47. Artikel 9, stk. 1, giver ikke en medlemsstat carte blanche til at fravige reglerne. Den giver dem kun lov til det, hvis det er strengt nødvendigt, og under den forudsætning, at de øvrige formål, som tilstræbes med direktivet, ikke bringes i fare [26]. Nærmere bestemt kan fugledirektivets artikel 9, stk. 1, ikke fortolkes således, at den bliver reglen (snarere end undtagelsen). Hvis man gjorde det, ville den principielle pligt, jf. artikel 1 og 2, i høj grad blive udhulet [27].

48. Heraf følger, at fortolkningen af disse to centrale udtryk, »såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning« og »indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse«, bør foretages på en måde, der i videst muligt omfang tilgodeser beskyttelsesformålet [28].

49. De enkelte kategorier af undtagelser, der er indeholdt i artikel 9, stk. 1, litra a), b) og c), har ikke, som jeg læser dem, til formål at danne grundlag for en *bred, generel praksis*, der fraviger beskyttelsesprincippet. De skal snarere give medlemsstaterne mulighed for at behandle konkrete enkelttilfælde, der repræsenterer klart afgrænsede behov og specielle situationer [29], hvor det er i almenhedens interesse, at den normale bestemmelse (beskyttelse af vilde fugle) bør vige for andre presserende interesser. Ordlyden af 12. betragtning til direktivet bekræfter denne fortolkning.

50. Som en undtagelse fra fugledirektivets generelle beskyttelsesprincipper skal artikel 9 fortolkes indskrænkende [30], og en medlemsstat, der ønsker at gøre den gældende, skal godtgøre, at betingelserne for anvendelsen heraf er opfyldt [31]. Det påhviler derfor Malta at fremlægge de nødvendige beviser for, at den pågældende undtagelse kan finde anvendelse [32].

51. Her er det også vigtigt at erindre, at medlemsstaterne skal sikre, at enhver handling, der påvirker de beskyttede arter, kun tillades ved beslutninger, som indeholder en præcis og tilstrækkelig begrundelse, der henviser til begrundelser, betingelser og krav i fugledirektivets artikel 9, stk. 1 og 2 [33]. Uden sådanne detaljerede oplysninger, som indeholder alle relevante parametre for en undtagelse, ville Kommissionen ikke kunne føre tilsyn med medlemsstaten og sikre, at den »til stadighed« overholder direktivet, jf. artikel 9, stk. 4.

52. Som det fremgår af artikel 9 (som fastlægger detaljerede og meget restriktive betingelser for anvendelsen af undtagelsen) og af det almindelige proportionalitetsprincip, skal den undtagelse, som en medlemsstat ønsker at anvende, være afpasset efter de behov, som begrunder den [34]. Det er således fast retspraksis, at muligheden i henhold til artikel 9 for at fravige *restriktionerne på jagt* (og også andre begrænsninger og forbud i fugledirektivets artikel 5, 6 og 8) er betinget af, at de præcise formkrav, jf. artikel 9, stk. 2, overholdes, idet fravigelserne herved skal begrænses mest muligt, og således at Kommissionen bliver i stand til at føre kontrol [35].

53. På denne baggrund skal jeg nu undersøge Kommissionens første og tredje anbringende.

26 – Jf. i den forbindelse dom af 10.9.2009, Kommissionen mod Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, præmis 58).

27 – Jf. tilsvarende dom af 21.12.2016, Tele2 Sverige og Watson m.fl. (C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 89).

28 – Jf. generaladvokat D. Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse Ligue pour la protection des oiseaux m.fl. (C-182/02, EU:C:2003:248, punkt 26).

29 – Jf. dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Belgien (247/85, EU:C:1987:339, præmis 7), og af 7.3.1996, Associazione Italiana per il WWF m.fl. (C-118/94, EU:C:1996:86, præmis 21).

30 – Jf. dom af 17.2.2011, The Number (UK) og Conduit Enterprises (C-16/10, EU:C:2011:92, præmis 31).

31 – Jf. dom af 10.9.2009, Kommissionen mod Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, præmis 48).

32 – Jf. dom af 16.9.1999, Kommissionen mod Spanien (C-414/97, EU:C:1999:417, præmis 22).

33 – Jf. dom af 8.6.2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, præmis 34).

34 – Jf. dom af 10.9.2009, Kommissionen mod Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, præmis 57).

35 – Jf. dom 7.3.1996, Associazione Italiana per il WWF m.fl. (C-118/94, EU:C:1996:86, præmis 21).

Det første anbringende: »ikke nogen anden tilfredsstillende løsning«

54. Kommissionen har gjort gældende, at Malta ikke har godtgjort, at der »ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning«, jf. fugledirektivets artikel 9, stk. 1, vedrørende fældefangst af vilde finker med henblik på at løse »problemet« eller »den specielle situation«, som den maltesiske lovgivning skal løse, nemlig erhvervelse af finker til at holde i fangenskab. Især har Malta ikke påvist, at opdræt i fangenskab ikke er en tilfredsstillende alternativ løsning.

55. Malta hævdede tværtimod, at der ikke var nogen anden tilfredsstillende løsning.

56. I dette traktatbrudssøgsmål er Kommissionen og Malta grundlæggende uenige om det egentlige formål med den maltesiske undtagelse for fældefangst af finker. Mens Kommissionen har anført, at undtagelsen udelukkende giver tilladelse til indfangning af finker med det formål at holde dem i fangenskab med henblik på forskellige fritidsformål, har Malta anført, at formålet også omfatter indfangning som et formål i sig selv.

57. Det tilkommer ikke Domstolen i forbindelse med en anmodning om præjudiciel afgørelse at udtale sig om fortolkningen af nationale bestemmelser [36]. Imidlertid kræver traktatbrudssøgsmålet efter sin art, at Domstolen vurderer, om medlemsstaten ved at indføre eller opretholde bestemte nationale love har undladt at opfylde sine forpligtelser efter EU-retten.

58. En naturlig fortolkning af den maltesiske lovgivning viser, at formålet med undtagelsen er den, som Kommissionen har fremlagt.

59. For det første fremgår det klart af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse [37]. De relevante nationale retsforskrifter er derfor dem, der følger af de på daværende tidspunkt gældende love og bestemmelser.

60. For det andet bør Domstolen i et traktatbrudssøgsmål først og fremmest basere sin analyse på en ordlydsfortolkning af bestemmelserne i den nationale lovgivning [38]. Her skal jeg bemærke, at bekendtgørelse nr. 253 af 2014, som danner grundlaget for fravigelsen, uomtvisteligt blev udstedt for at åbne mulighed for indfangning af finker »udelukkende med henblik på at holde fuglene i fangenskab, bl.a. til brug på markeder og udstillinger, til opdræt [39] og/eller brug som levende lokkedyr ifølge bestemmelserne i disse forskrifter«.

61. Den samme beskrivelse kan findes i det officielle tekniske memorandum fra 2014 udarbejdet af den maltesiske enhed under forordningen for vilde fugle. Denne beskrivelse svarer også ord for ord til indledningen til punkt 10 (»Miljø«) D (»Naturbeskyttelse«) i bilag XI til tiltrædelsesakten [40]. Endelig er det slående, at FKNK (en af de to fortalere for genindførelse af fældefangst af finker) [41] i sit memorandum om fældefangst af juli 2012 bekræftede, at praksis med fældefangst af finker » *udelukkende har til formål at holde fugle i live på grund af deres sang, til brug som lokkedyr og med henblik på opdræt i fangenskab*«. I de pågældende nutidige dokumenter er der derfor intet, der tyder på, at den maltesiske lovgivning blev indført med henblik på at tillade fældefangst som et mål i sig selv.

36 – Jf. i denne retning dom af 23.4.2009, Angelidaki m.fl. (C-378/07 og C-380/07, EU:C:2009:250, præmis 48).

37 – Jf. bl.a. dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 29).

38 – Jf. dom af 13.12.2007, Kommissionen mod Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, præmis 269 ff.).

39 – Eller eventuelt »opdræt«, jf. fodnote 5 ovenfor.

40 – Mens den engelske version af bekendtgørelse nr. 253 og det tekniske memorandum ord for ord gengiver ordlyden af punkt 10 (Miljø), punkt D (Naturbeskyttelse) i den engelske version af bilag XI til tiltrædelsestraktaten, har den maltesiske version af bekendtgørelse nr. 253 en lidt anden ordlyd (jf. fodnote 5). Som det vil fremgå nedenfor, har denne lille forskel ingen betydning for min konklusion.

41 – Jf. ovennævnte punkt 27: Den anden fortaler var PL, som siden vandt valget i 2013 og dannede regering.

62. For det tredje kan Domstolen i overensstemmelse med gældende retspraksis kun undtagelsesvis gå ud over overlyden af de nationale bestemmelser. Det er især tilfældet, når nationale domstoles praksis betyder, at bestemmelserne i national lovgivning skal fortolkes på en bestemt måde [42]. Dette er dog ikke tilfældet her.

63. De forklaringer på, hvordan national lovgivning bør fortolkes, som Malta har fremført, ser ikke ud til at svare til de relevante lovbestemmelsers faktiske ordlyd. De forekommer tværtimod at være *contra legem*.

64. Ved undersøgelse af det første anbringende skal jeg derfor tage udgangspunkt i, at den maltesiske lovgivning skal tages for pålydende – dvs. at den skal åbne mulighed for fangst af levende finker »udelukkende med det formål at holde fuglene i fangenskab, bl.a. til brug på markeder og udstillinger, til opdræt og/eller brug som levende lokkedyr«. For fuldstændighedens skyld skal jeg herefter kort undersøge det første anbringende ud fra det synspunkt, som Malta har fremført.

Indfangning udelukkende med henblik på besiddelse

65. Det følger af indledningen til fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), at fravigelser efter denne bestemmelse kun er tilladt, »såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning« på den aktivitet, der er udpeget som et problem, der skal løses af fravigelsen [43]. Denne sætning i indledningen til artikel 9, stk. 1, fungerer som en slags »gatekeeper« for at begrænse adgangen til de særlige grunde til fravigelse, der er anført i litra a), b) og c).

66. Udtrykket »tilfredsstillende løsning« er et EU-retligt begreb, der skal fortolkes selvstændigt. I denne henseende er jeg enig med generaladvokat Fennelly, som mente, at »ordet »tilfredsstillende« [kan] fortolkes som gældende for en løsning, hvorigennem det *særlige problem*, som de nationale myndigheder er ude for, kan løses under videst mulig hensyntagen til direktivets forbudsbestemmelser; en undtagelse kan kun tillades, når der ikke kan vedtages nogen anden løsning overhovedet, der ikke indebærer, at disse forbud tilsidesættes« [44].

67. Medlemsstaten skal reelt undersøge og vurdere, om der »ikke *findes* en anden tilfredsstillende løsning« vedrørende den pågældende aktivitet. I den henseende er jeg enig med Kommissionen i, at medlemsstaten først må påvise, at der findes et særligt formål, der underbygger dens påberåbelse af undtagelsen. Jeg vil her gøre opmærksom på den nyttige metode, Kommissionen har udviklet for fravigelser med henblik på jagt i sin (ikke bindende) vejledning om jagt [45] – en metode, som Malta i sit svarskrift udtrykkeligt har anført, at man overholder.

42 – Ifølge den pågældende retspraksis skal rækkevidden af nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser bedømmes under hensyntagen til de nationale domstoles fortolkning (jf. navnlig dom af 9.12.2003, Kommissionen mod Italien, C-129/00, EU:C:2003:656, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis). Når en national lovgivning i retspraksis er genstand for forskellige fortolkninger, der kan tages i betragtning, og hvoraf nogle medfører en anvendelse af bestemmelsen, der er forenelig med EU-retten, mens andre medfører en anvendelse, der er uforenelig med denne, må det fastslås, at denne lovgivning i det mindste ikke er tilstrækkelig klar til at sikre en anvendelse, der er forenelig med EU-retten (jf. præmis 33).

43 – Jf. i denne retning dom af 16.10.2003, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl. (C-182/02, EU:C:2003:558, præmis 15), og af 9.6.2005, Kommissionen mod Spanien (C-135/04, EU:C:2005:374, præmis 18).

44 – Jf. generaladvokat Fennellys forslag til afgørelse LRBPO og AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, punkt 33) (min fremhævelse).

45 – Jf. afsnit 3, s. 41 ff. Ifølge metoden skal der som en indledende betingelse for at indføre en undtagelse udpeges et præcist problem, der ønskes løst. Metoden omfatter følgende trin: i) afdækning og definition af det præcise problem, der ønskes løst, ii) afdækning af potentielle alternative løsninger på problemet, iii) afgørelse af, om direktivets artikel 9 kan anvendes på de alternative løsninger, og iv) gennemførelse af »testen for den tilfredsstillende løsning« på de potentielle alternative løsninger (vejledningen om jagt kan hentes via følgende link: http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_da.pdf).

68. Dernæst kan en medlemsstat efter min opfattelse ikke definere det problem, den søger at løse, kunstigt for dermed at udelukke andre potentielle tilfredsstillende løsninger. Den skal snarere påvise, at der ikke findes alternative løsninger, under henvisning til objektive data, som kan overvåges af Kommissionen og dermed kan prøves af Domstolen [46]. Det er kun, når der under hensyntagen til alle sagens omstændigheder og under opfyldelse af fugledirektivets formål reelt *ikke findes nogen alternativ løsning*, som kan opfylde det legitime mål, medlemsstaten har afdækket, at den kan påberåbe sig en af undtagelseskategorierne i artikel 9, stk. 1.

69. Brugen af ordet »tilfredsstillende« indebærer, at løsningen ikke ifølge fugledirektivets artikel 9, stk. 1, skal være perfekt eller nødvendigvis nøjagtigt skal svare til den historiske, traditionelle løsning for den situation, den skal afhjælpe. Den nye løsning kan indebære en grad af ulempe eller kræve, at de involverede tilpasser deres praksis.

70. Den tilgang, jeg går ind for, er bekræftet i retspraksis.

71. I LRBPO og AVES-sagen [47] forelagde det belgiske Conseil d'État således to præjudicielle spørgsmål, som direkte har betydning for denne sag. Conseil d'État ønskede oplyst, om fugledirektivets artikel 5, 9 og 18 kunne gøres gældende, så en medlemsstat kunne få tilladelse til at tage hensyn til, at forbuddet mod indfangning af fugle, der sker i rekreativt øjemed, ville tvinge mange fugleinteresserede personer til at ændre indretningen af deres anlæg og bryde med visse indarbejdede vaner, når den pågældende stat anerkendte, at opdræt var mulig, men endnu ikke kunne gennemføres i stor målestok.

72. Det fremgår af sagsakterne fra den nævnte sag, at avl og opdræt i fangenskab af de pågældende arter ikke blot var videnskabeligt og teknisk mulig, men allerede var blevet gennemført med held af visse opdrættere. Under disse omstændigheder fastslog Domstolen, at »avl og opdræt i fangenskab kun [kunne] antages *ikke* at udgøre en »anden tilfredsstillende løsning«, såfremt det [blev] godtgjort, at disse former for virksomhed ikke kunne gennemføres med held uden indfangning af fugle i naturen. Den omstændighed, at avl og opdræt i fangenskab for de pågældende arters vedkommende endnu ikke lader sig praktisere i stor målestok på grund af de *interesserede personers anlæg og indgroede vaner* – der i øvrigt er blevet begunstiget ved nationale regler, der fraviger direktivets almindelige ordning – kan derfor *ikke i og for sig skabe tvivl om, at den løsning, der er et alternativ til indfangning i naturen, er tilfredsstillende*« [48].

73. Ud fra de foreliggende omstændigheder er det klart, at Domstolens afgørelse i LRBPO og AVES-sagen [49] kan overføres på det foreliggende traktatbrudssøgsmål. Jeg finder det uomtvisteligt, at det, som Domstolen fastslog i den pågældende sag vedrørende fugleinteresserede personer, der befolker deres volierer, finder tilsvarende anvendelse på besiddelse af de syv arter af finker »i fangenskab [dvs. som sangfugle], bl.a. til brug på markeder og udstillinger, til opdræt og/eller brug som levende lokkedyr«, jf. bekendtgørelse nr. 253 af 2014. Et program for opdræt i fangenskab *er* en alternativ løsning (dvs. en alternativ måde til fremskaffelse af finker, der kan holdes i fangenskab). Malta kan derfor ikke gøre undtagelsen i henhold til artikel 9, stk. 1, gældende.

74. Jeg vil nu kort behandle nogle specifikke argumenter, som Malta har fremført i sit svarskrift.

46 – Jf. punkt 49-52 ovenfor.

47 – Dom af 12.12.1996 (C-10/96, EU:C:1996:504).

48 – Præmis 20 og 21 (min fremhævelse).

49 – Dom af 12.12.1996 (C-10/96, EU:C:1996:504).

75. Maltas argument om aldrig at have været enig i, at programmet for opdræt i fangenskab, som er beskrevet i bilag XI til tiltrædelsesakten, ville være en tilfredsstillende løsning, kan ikke ændre denne konklusion. Det er fast retspraksis, at hverken individuelle former for stillingtagen eller en fælles erklæring fra medlemsstaterne kan lægges til grund for fortolkningen af en bestemmelse, når deres indhold ikke har fundet udtryk i bestemmelsens ordlyd og følgelig er uden retlig betydning [50]. Det er netop tilfældet her.

76. Endvidere har Malta gjort gældende, at opdræt i fangenskab ikke er et tilfredsstillende alternativ, eftersom en kombination af biogeografiske faktorer effektivt udelukker, at vildtlevende finker indføres i programmet for opdræt i fangenskab med henblik på at opretholde en genetisk diversitet, og dermed accepterer, at Maltas program for opdræt i fangenskab ikke længere ville kræve selv en begrænset indfangning af vildtlevende finker. Af Maltas eget argument følger derfor, at den nødvendige genetiske diversitet af en bestand opdrættet i fangenskab kan sikres gennem midler, som ikke kræver en fravigelse af fugledirektivet.

77. Tilsvarende kan Maltas påberåbelse af præmis 56 i den tidligere afgørelse i sagen Kommissionen mod Malta ikke ændre den opfattelse. [51]

Indfangning som et mål i sig selv

78. For en ordens skyld vil jeg nu kort se på det første anbringende ud fra Maltas synsvinkel, dvs. at fravigelsen i realiteten også som formål har »indfangning som et mål i sig selv« og, at »programmet for opdræt i fangenskab […] ikke har givet et tilfredsstillende alternativ til aktivitetens nødvendige element af levende fangst«. Malta har anført, at sidstnævnte udgør en dybt rodfæstet, traditionel levevis for fældefangere af finker, hvis passion ikke kan tilfredsstilles ved at erhverve finker opdrættet i fangenskab.

79. For det første er det vigtigt at anføre, at der ikke er fremført et behov for at udforme fravigelsen fra den strenge beskyttelsesordning, som fastlægges i fugledirektivet, således, at det sikres, at *hver* finke, der holdes i fangenskab, er en finke, som er blevet fanget i naturen af en traditionel jæger ved hjælp af klapfælder. I betragtning af det relativt store antal finker, der er tale om, kunne en umiddelbar alternativ løsning være at opfylde størstedelen af efterspørgslen efter finker til at have i fangenskab fra et program for opdræt i fangenskab og begrænse fældefangsten (for at imødekomme det traditionelle ønske om fangst af levende finker) til et langt mindre antal fugle. For det andet fremgår det allerede klart af fast retspraksis, at fravigelsen i henhold til artikel 9, stk. 1, ikke kan bruges til at forlænge *tilladt* jagt unødvendigt [52].

50 – Jf. i denne retning dom af 26.2.1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, præmis 18), af 13.2.1996, Bautiaa og Société française maritime (C-197/94 og C-252/94, EU:C:1996:47, præmis 51), og af 3.12.1998, KappAhl (C-233/97, EU:C:1998:585, præmis 23).

51 – Dom af 10.9.2009, Kommissionen mod Malta (C-76/08, EU:C:2009:535). I denne sag gav Kommissionens alternative løsning så begrænsede muligheder for at forfølge den ønskede aktivitet (jagt), at Domstolen fandt, at den kunne »bryde[r] ligevægten mellem beskyttelsen af fuglearterne og visse fritidsaktiviteter, som tilstræbes med direktivet«. I denne sag er det imidlertid klart, at besiddelse af fugle kan opretholdes takket være et tilstrækkeligt omfattende program for opdræt af fugle i fangenskab.

52 – Jf. dom af 16.10.2003, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl., Ligue pour la protection des oiseaux m.fl. (C-182/02, EU:C:2003:558, præmis 16), af 9.6.2005, Kommissionen mod Spanien (C-135/04, EU:C:2005:374, præmis 19), og af 10.9.2009, Kommissionen mod Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, præmis 50).

80. For det tredje ville en alternativ løsning – i det omfang indfangning-som-et-mål-i-sig-selv påstås at være formålet med lovgivningen – være et (langt mere begrænset) program for fangst, videnskabelig ringmærkning og levende udsætning. Malta har selv erkendt, at denne løsning ikke inddrager fangstelementet i lovgivningens tosidede formål, men har afvist den, fordi »fangst, ringmærkning og udsætning« ikke samtidig tilgodeser besiddelseselementet [53]. Som jeg har forklaret, er det dog uden for enhver tvivl, at besiddelseselementet kan tilgodeses tilfredsstillede gennem et program for opdræt i fangenskab [54].

81. For det fjerde fremgår det ikke af sagens akter, at »fangst, ringmærkning og udsætning« ikke ville være en tilfredsstillende alternativ løsning. Objektivt set forekommer det plausibelt, at »fangst, ringmærkning og udsætning« af et langt mere begrænset antal fugle til rent videnskabelige formål ville gøre det muligt for fældefangere fortsat at have fornøjelsen af at udøve deres færdigheder i at fange fugle, samtidig med at den negative virkning for fuglebeskyttelsen ville blive reduceret væsentligt. Den kendsgerning, at fældefangere ikke længere ville have et økonomisk incitament, som i øjeblikket især skyldes videresalget af indfangne individer, er ikke af væsentlig betydning. I sit skriftlige indlæg forklarede Malta, at hver fugl, som fanges i øjeblikket, allerede skal ringmærkes. På denne baggrund forekommer det plausibelt at antage, at fuglefængere derfor kan undervises i de nødvendige færdigheder med henblik på videnskabelig ringmærkning. Jeg skal dog understrege, at anvendelsen af de traditionelle klapfælder, så vidt jeg kan se, ikke kan indgå i en sådan ordning [55].

82. En anden alternativ løsning kunne måske være begrænset fangst af levende fugle (ved hjælp af andre metoder) af de arter, der er anført i bilag II til fugledirektivet, dvs. fugle, som må jages på de betingelser, som er fastsat i direktivets artikel 7. I den forbindelse skal jeg nøjes med at bemærke, at testen for, om der findes en alternativ løsning, skal bygge på objektive, udtrykkelige kriterier [56], at Domstolen ikke har fået forelagt dokumentation for, at tilladt fangst på strengt kontrollerede betingelser ikke udgør en alternativ løsning [57], og at jeg ikke læser dommen i sagen Kommissionen mod Finland således, at den støtter Maltas holdning om, at fangst af levende fugle skal involvere finker [58].

83. Endelig kan jeg ikke finde nogen begrundelse for forslaget om, at kun en løsning, der *ikke* opfattes med modvilje af de personer, der i øjeblikket fanger levende fugle, kan betragtes som en alternativ løsning som omhandlet i fugledirektivets artikel 9, stk. 1. Den faste retspraksis er tværtimod klar: »Indgroede vaner« er ikke i sig selv en begrundelse for at bringe fravigelsen i henhold til artikel 9, stk. 1, i anvendelse [59].

84. Jeg konkluderer, at Malta ikke har påvist, at der ikke findes nogen anden løsning, og at Kommissionen bør gives medhold i sit første anbringende.

Det tredje anbringende: »fornuftig anvendelse«

85. Kommissionen har anført, at den maltesiske fravigelse ikke falder inden for begrebet »fornuftig anvendelse« i henhold til fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c).

53 – Jf. det tekniske memorandum, del B, s. 3. Maltas holdning blev gentaget af Maltas repræsentant under retsmødet.

54 – Jf. punkt 73 ovenfor.

55 – Jf. punkt 38 ovenfor, jf. yderligere punkt 102 og fodnote 72 nedenfor.

56 – Jf. punkt 66-69 ovenfor.

57 – Jeg skal imidlertid også understrege, at det ikke fremgår af sagens akter, at nogen af disse arter faktisk kan findes i Malta i tilstrækkeligt antal til, at en sådan fravigelse til jagt kan tillades efter fugledirektivet.

58 – Jf. dom af 15.12.2005 (C-344/03, EU:C:2005:770, præmis 44). I denne sag fastslog Domstolen, at jagt på bilag II-fugle i stedet for jagt på visse andre bilag II-fugle ville risikere at tømme fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), for indhold, i det mindste delvist. Det fremgår klart, at der i den pågældende sag var tale om en konkret afgørelse, som ikke er relevant i denne sammenhæng.

59 – Dom af 12.12.1996, LRBPO og AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, præmis 21). Mere generelt kan en medlemsstat ikke henvise til lokale indbyggeres modstand som begrundelse for ikke at opfylde forpligtelser i henhold til EU-retten (jf. i denne retning dom af 4.3.2010, Kommissionen mod Italien, C-297/08, EU:C:2010:115, præmis 81-85).

86. Oxford Dictionary [60] definerer »judicious« (fornuftig) som »having, showing or done with good judgement or sense, careful and sensible« (have, udvise eller gøre noget med god dømmekraft eller sund fornuft, forsigtig og med sund sans). Langenscheidt [61] giver en lignende definition af ordet »vernünftig« (fornuftig), som benyttes i den tyske udgave af fugledirektivet. I mange sprogudgaver har det ord, som svarer til »use« (anvendelse) i udtrykket »fornuftig anvendelse« en bibetydning af »udnyttelse« [62]. I sin vejledning om jagt bemærker Kommissionen dog (efter min mening med rette), at »[b]ibetydningerne ved »udnyttelse« skal dog afvejes mod de bibetydninger vedrørende ansvar, mådehold og moden overvejelse, som »fornuftig« indebærer« [63].

87. Det står herefter klart, at mens artikel 9, stk. 1, litra a) og b), udpeger *særlige* (og efter min opfattelse indlysende) *situationer*, hvor det vil være hensigtsmæssigt at fravige de ellers strenge forbud mod drab på eller indfangning af vilde fugle, er artikel 9, stk. 1, litra c), formuleret mindre præskriptivt og tjener til at tillade »indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse«. Det kan være fristende at søge at udvide betydningen af det udtryk og behandle det som en belejlig »kattelem«. Jeg er helt på det rene med, at der ikke er nogen god grund til, at litra c), skulle forstås på en anden måde end litra a) eller b), og at man derfor ikke skal falde for en sådan fristelse. EU-lovgivers hensigt kan ikke have været, at enhver eksisterende praksis kan samles under den bekvemme etikette »indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse«, for det ville underminere hele formålet med fugledirektivet.

88. Undertiden er »en sådan [afvigende] jagtordning […] nemlig, henset til dens art og rækkevidde, uforenelig med de beskyttelsesformål, der forfølges med direktivet« [64]. Det betyder, at ikke alt, som en medlemsstat måtte ønske at tillade, nødvendigvis kan komme ind under overskriften »indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse« og således kan indpasses i fravigelsen i henhold til artikel 9, stk. 1, litra c).

89. Jeg har allerede henvist til visse aspekter af Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af undtagelsen i henhold til artikel 9, stk. 1. Det vil være passende at fortsætte med det nu.

90. For det første fastslog Domstolen allerede i 1987, at »indfangning og overdragelse af fugle […] med henblik på anvendelse som levende lokkedyr eller med henblik på anvendelse til fritidsformål på traditionelle markeder og handelspladser kan udgøre en ifølge artikel 9, stk. 1, litra c), tilladt fornuftig anvendelse« [65] (uden dog at forklare, hvorfor det forholdt sig sådan). I efterfølgende sager har Domstolen på samme måde uden yderligere analyse enten implicit [66] eller eksplicit accepteret, at »jagt på vilde fugle til fritidsformål i de perioder, som er omhandlet i direktivets artikel 7, stk. 4« [67], eller

60 – Jf. online (https://en.oxforddictionaries.com/).

61 – Jf. online (https://de.langenscheidt.com/).

62 – Jf. følgende sprogudgaver: SK: využívanie, PL: wykorzystywania, NL: gebruik, FR: exploitation, ES: explotación, DE: Nutzung, CZ: využívání, RO: utilizări.

63 – Jf. punkt 3.5.25.

64 – Jf. dom af 12.7.2007, Kommissionen mod Østrig (C-507/04, EU:C:2007:427, præmis 187).

65 – Jf. dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Italien (262/85, EU:C:1987:340, præmis 38).

66 – Jf. dom af 7.3.1996, Associazione Italiana per il WWF m.fl. (C-118/94, EU:C:1996:86), hvor det ser ud, som om Domstolen uden yderligere analyse implicit har accepteret den antagelse, at en medlemsstat, forudsat at fravigelsen var defineret tilstrækkeligt detaljeret i den nationale lovgivning, kunne benytte artikel 9-fravigelsen til at tillade jagt både på fugle anført i bilag II og på fugle, som ikke er anført på listen. Hvad Domstolen faktisk fastslog, var, at »artikel 9 i […] skal fortolkes således, at medlemsstaterne kun har adgang til at fravige det generelle forbud mod jagt på beskyttede arter […] ved foranstaltninger, der *tilstrækkeligt udførligt* henviser til de forhold, der er nævnt i artikel 9, stk. 1 og 2« (min fremhævelse).

67 – Jf. dom af 16.10.2003, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl., Ligue pour la protection des oiseaux m.fl. (C-182/02, EU:C:2003:558, præmis 10), hvori Domstolen støttede sin afgørelse på en kombination af dommen i sagen Kommissionen mod Belgien (dom af 8.7.1987, 247/85, EU:C:1987:339) og den parallelle sag til dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Italien (262/85, EU:C:1987:340); ordlyden af de to domme er ikke identisk, men præmisserne er i store træk de samme), og har argumentet i dom af 7.3.1996, Associazione Italiana per il WWF m.fl. (C-118/94, EU:C:1996:86), og Kommissionen mod Italien (dom af 8.7.1987, 262/85, EU:C:1987:340), som et »klart« grundlag. Jeg må tilstå, at jeg ikke finder det helt let at følge det element i dommen.

indfangning af fugle til fritidsformål, f.eks. for at gøre det muligt for de interesserede personer at befolke deres volierer, og med det formål inden for opdrættet af fugle i rekreativt øjemed at afbøde ulemperne af indavl[68], også kan udgøre en fornuftig anvendelse som omhandlet i artikel 9, stk. 1, litra c).

91. For det andet følger det af fast retspraksis, at de kompetente myndigheder kun kan tillade indfangning af det antal fugle, som er »objektivt nødvendigt« for at nå det ønskede mål, og at det er et ufravigeligt krav, at den maksimale grænse for fuglearter »i mindre mængder«, som udtrykkeligt er nævnt i artikel 9, stk. 1, litra c), overholdes[69].

92. For det tredje fandt Domstolen i to sager vedrørende fugle anført i bilag II, at fravigelser i medfør af direktivets artikel 9 kun kan meddeles, hvis det sikres, at bestanden af de pågældende arter opretholdes på et tilfredsstillende niveau. Er den betingelse ikke opfyldt, kan fangst af fugle under alle omstændigheder ikke betragtes som en fornuftig og dermed en forsvarlig udnyttelse i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i 11. betragtning til fugledirektivet[70]. Denne retspraksis er a fortiori relevant i denne forbindelse, der omhandler fugle, som ikke er anført på listen i bilag II.

93. For det fjerde gjorde Domstolen det også allerede i 1987 klart, at *hvis* »der ikke [haves] nogen sikkerhed for, at indfangningen af visse fuglearter er begrænset til det strengt nødvendige minimum, […] eller for, at indfangningsmidler, -anlæg eller -metoder ikke er massive og ikke-selektive og ude af stand til lokalt at forhindre, at en art uddør«, er artikel 9 for så vidt angår de »afgørende detaljer« ikke opfyldt[71].

94. Endelig skal jeg fremhæve, at alle de sager, jeg har gennemgået, vedrørte perioder før Lissabontraktatens ikrafttræden med dens vægt på et »højt niveau« af miljøbeskyttelse – et princip, der afspejles i chartrets artikel 37, som nu har status af primær ret. Denne sag skal imidlertid afgøres på denne (nye) baggrund.

95. Anvendelsen af denne retspraksis på Maltas lovgivning fører mig frem til den konklusion, at sidstnævnte er åbenbart uforenelig med betingelsen for »fornuftig anvendelse«.

96. Ved at hævde, at en samlet fangstbegrænsning på 27 500 finker er »fornuftig anvendelse«, blander Malta to formål sammen. I det omfang formålet, som det udtrykkeligt fastsættes i lovgivningen, » *udelukkende*« er at erhverve finker for at holde dem »i fangenskab, f.eks.. som sangfugle, bl.a. til brug på markeder og udstillinger, til opdræt og/eller brug som levende lokkedyr«, kan *den anvendelse* sikres – som jeg har forklaret ved undersøgelsen af det første anbringende – gennem et program for opdræt i fangenskab, hvilket udgør en anden tilfredsstillende løsning.

97. Det er ubestridt, at det anslåede samlede antal finker, der allerede i øjeblikket holdes i fangenskab, ligger et sted mellem 20 000 og 40 000. På baggrund af den naturlige dødelighed for fugle i fangenskab vil der til stadighed skulle erhverves et vist antal fugle for at opretholde bestanden enten gennem fældefangst eller ved at fremme et tilstrækkeligt omfattende program for opdræt i fangenskab. Det kræver ikke den store skarpsindighed at se, at behovet for at opretholde det ønskede antal fugle i fangenskab, som tiden går, vil blive mere akut.

68 – Dom af 12.12.1996, LRBPO og AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, præmis 22).

69 – Dom af 12.12.1996, LRBPO og AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, præmis 26).

70 – Jf. dom af 8.6.2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, præmis 32) og af 10.9.2009, Kommissionen mod Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, præmis 59).

71 – Jf. dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Italien (262/85, EU:C:1987:340, præmis 39).

98. Intet af dette kan dog i sig selv begrunde, at der igen skulle gives tilladelser til fældefangst af finker, når fremme af et program for opdræt i fangenskab i stor skala på tilfredsstillende vis vil kunne opretholde den tradition, som den maltesiske lovgivning angiveligt søger at beskytte, nemlig besiddelse af finker til forskellige fritidsformål. Til trods for den indlysende kendsgerning erklærede Malta, at det nationale program for opdræt i fangenskab, som blev iværksat i overensstemmelse med tiltrædelsesakten, var en fiasko, og afbrød det fra 2009.

99. Det forekommer også i sig selv usandsynligt, at det er nødvendigt at *tilføje 27 500 finker til denne »bestand« på årsbasis* for at erstatte finker, der er bukket under i årets løb, og imødekomme den nye efterspørgsel efter finker i fangenskab til fritidsformål. Dette gælder, uanset om de supplerende finker erhverves gennem et program for opdræt i fangenskab eller ved fældefangst. Jeg skal afholde mig fra at gøre mig nogen tanker om, hvilken skæbne der venter de indfangne finker, som faktisk ikke er nødvendige til de erklærede eneste formål i lovgivningen om tilladelse til fangsten heraf.

100. I det omfang formålet er *indfangning samt besiddelse*, skal jeg understrege, at intet i sagens akter forklarer, hvorfor det er »fornuftig anvendelse« – i betydningen objektivt nødvendigt – at tillade *indfangning* af det antal, der er anført med den samlede fangstbegrænsning (27 500 finker), eftersom der i lovgivningen også er anført en anvendelse som *udelukkende efterfølgende anvendelse* af de indfangne finker, for hvilken det er meget tvivlsomt, at der faktisk er brug for så mange finker på årsbasis, og for hvilken der desuden findes en anden tilfredsstillende løsning. Som den medlemsstat, der ønsker at påberåbe sig fravigelsen i henhold til fugledirektivets artikel 9, stk. 1, påhviler det Malta at godtgøre påberåbelsen af den pågældende bestemmelse. Det skal Malta gøre på den baggrund, at det styrende princip nu er, at der skal være et højt miljøbeskyttelsesniveau. Jeg finder ikke, at Malta på nogen måde har løftet den bevisbyrde.

101. Der er endnu et spørgsmål, som bør nævnes.

102. Såfremt målet er indfangning af en levende fugl, er det sandsynligt, at der skal bruges en form for net. Artikel 9 tillader ganske vist en fravigelse fra direktivets artikel 8, stk. 1, og dermed fra det ellers absolutte forbud mod at bruge net, jf. bilag IV, litra a)[72]. Den konkrete fangstmetode, der er tilladt efter maltesisk lovgivning, indebærer imidlertid anvendelse af klapfælder med net. Jeg har beskrevet disse net tidligere i dette forslag til afgørelse[73]. Det forekommer mig umiddelbart, at disse net er en indfangningsmetode, som både indebærer massefangst og ikke-selektiv fangst. Eftersom finker normalt flyver i flok, er det plausibelt, at et betydeligt antal finker vil blive fanget i nettet samtidig[74]. Selv om »overskydende« finker omgående sættes fri, som Malta anfører, forekommer det mig ikke tilstrækkeligt til at konkludere, at den anvendte fangstmetode ophører med at »tilsigte massefangst« eller »ikke-selektiv fangst«. Det er også plausibelt, at i hvert fald nogle vil lide af stress på grund af den oplevelse og måske ikke overlever[75]. Under disse omstændigheder tvivler jeg stærkt på, at Malta kan påvise, at bestandene af de syv finkearter kan opretholdes på et tilfredsstillende niveau som krævet af retspraksis. Det kan endog være, at der er en vis risiko – jeg vil ikke forsøge at vurdere det mulige omfang af en sådan risiko – for, at 4 000 licenshaveres anvendelse af sådanne net over en jagtsæson på 73 dage potentielt »kan medføre, at en art forsvinder lokalt«.

72 – Bilag IV indeholder en liste over midler, indretninger eller metoder »til massefangst eller -drab eller ikke-selektiv fangst eller drab, som kan medføre, at en art forsvinder lokalt«.

73 – Jf. punkt 38 ovenfor.

74 – Jf. med henblik herpå en videnskabelig forskningsundersøgelse af A.F. Raine, »The international impact of hunting and trapping in the Maltese islands«, maj 2007, s. 22.

75 – Den videnskabelige forskning beviser, at indfangning og fangenskab kan give fugle en form for kronisk stress, og at virkningerne af de pågældende stressfaktorer opretholdes hos fuglene, selv om de hurtigt derefter udsættes i deres naturlige habitat. Jf. i denne retning M. Dickens, D. Delehanty og L. Romero »Stress and translocation: alterations in the stress physiology of translocated birds«, *Proceedings of the Royal Society B*: Biological Sciences, 276, 2009, 2051 – 2056 (findes via følgende link: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2677253/).

103. I det materiale, Malta har forelagt Domstolen, gøres der intet forsøg på at opklare nogen af disse spørgsmål, idet vægten i stedet lægges på, at anvendelsen af klapfælder er »traditionel«. Men det er ikke det, sagen drejer sig om. Hvis anvendelsen af klapfælder giver et sådant resultat – og det påhviler Malta at påvise, at det *ikke* gør – er artikel 9, for så vidt angår de »afgørende detaljer« ikke overholdt (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Italien [76]). Jeg skal blot tilføje, at jeg ud fra et rent sprogligt perspektiv også finder det vanskeligt at se, hvordan anvendelsen af en fangstmetode, der både tilsigter massefangst og ikke-selektiv fangst, på nogen måde kan henhøre under begrebet »fornuftig anvendelse«.

Afsluttende bemærkninger

104. Jeg vil slutte af med at sætte fokus på to spørgsmål, der er opstået i forbindelse med min generelle gennemgang af processkrifterne i denne sag, og som er relevante for visse andre aspekter af artikel 9, stk. 1, litra c), og herefter fremsætte en afsluttende bemærkning.

105. For det første tvivler jeg stærkt på troværdigheden af den metode, Malta har benyttet til at fastslå referencebestanden med det formål at beregne betingelsen »mindre mængder«. Jeg bemærker, at Malta i stedet for at benytte sig af et systematisk overvågningssystem har baseret sine beregninger på en enkelt undersøgelse gennemført i 2007 [77] vedrørende en meget begrænset stikprøve på 112 genfundne ringmærker. Der blev derfor som referencegruppe for den samlede fangstbegrænsning i sæsonen [78] brugt et meget begrænset antal genfundne ringmærker i Malta fra fugle af de syv arter fra andre medlemsstater til at beregne hele ynglebestanden for hver art i de pågældende medlemsstater (i nogle tilfælde op til millioner af fugle) uden yderligere bevis for, i hvilket omfang de pågældende bestande faktisk trækker gennem Malta. Det er vanskeligt at betragte det som en solid videnskabelig metode til vurdering af, hvilken indvirkning fældefangst af levende fugle på licens i Malta kan eller ikke kan have på de pågældende bestande som helhed eller på delbestanden af fugle, der trækker over Malta. Ligeledes er det vanskeligt at se, hvordan den metode kan forenes med forsigtighedsprincippet [79].

106. For det andet minder jeg om, at artikel 9, stk. 1, litra c), giver medlemsstaterne mulighed for at tillade indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af »bestemte fuglearter« i »mindre mængder« og »på strengt kontrollerede betingelser«. At vurdere, om de væsentlige supplerende betingelser – som vedrører fravigelsens proportionalitet – er opfyldt, ligger uden for rammerne af dette forslag til afgørelse. Det er tilstrækkeligt at bemærke, at jeg tvivler stærkt på, om de omtvistede ordninger (især på baggrund af de forhold, jeg har fremhævet i punkt 38 ovenfor) opfylder de supplerende krav og er forholdsmæssige. Jeg har under alle omstændigheder allerede konkluderet, at Kommissionens første og tredje anbringende bør tages til følge. Såfremt Domstolen er enig i den analyse, vil det ikke være nødvendigt at foretage en detaljeret faktuel analyse af proportionaliteten i de omtvistede ordninger.

107. Endelig er der i denne sag gjort meget ud af de traditionelle aspekter af finkefangst og behovet for at respektere traditionel skik og brug. Afslutningsvis kan det måske være nyttigt at give en hypotetisk illustration af, hvordan kulturel mangfoldighed og EU-rettens krav kan sameksistere i stedet for at være på kant.

76 – Jf. dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Italien (262/85, EU:C:1987:340, præmis 39).

77 – Jf. A.F. Raine, »The international impact of hunting and trapping in the Maltese islands«, maj 2007.

78 – Ifølge bilag II til bekendtgørelse nr. 253 af 2014 skulle ministeren »fastsætte den samlede fangstbegrænsning til under 1% af den samlede årlige dødelighed i referencebestanden for hver art inden for Den Europæiske Unions område på grundlag af de *seneste tilgængelige videnskabelige data* for genfundne ringmærker« (min fremhævelse, jf. punkt 27 ovenfor).

79 – I henhold til artikel 191, stk. 2, i TEUF skal Unionens politik på miljøområdet tage sigte på et højt beskyttelsesniveau og bygge på forsigtighedsprincippet.

108. Lad os antage, at der i et land, som er kandidat til at tiltræde Den Europæiske Union, er en dybt rodfæstet lokal tradition for, at alle unge piger på den søndag, der ligger tættest på deres 18 års fødselsdag, skal gå i kirke og bære en halskæde fremstillet af prydfjer fra en bestemt fugl. Der skal bruges seks fugle for at have fjer nok til én halskæde. Forud for tiltrædelsen til Unionen fandtes der ingen lovgivning, der forbød den praksis. Efter tiltrædelsen er fuglene i princippet beskyttet efter fugledirektivet. Kan den nye medlemsstat gøre en undtagelse i henhold til artikel 9, stk. 1, gældende ved at klassificere sin traditionelle praksis som »fornuftig anvendelse« med henblik på at lade status quo fortsætte på ubestemt tid?

109. For det første er det klart, at der generelt findes et andet tilfredsstillende alternativ. Den traditionelle fjerhalskæde kan videregives fra én ung pige til en anden, i stedet for at hver ung 18-årig skal have lavet en ny. For det andet er det sandsynligt, at hvis fjerhalskæderne videregives på den måde, vil de blive slidte og medtagne med tiden og vil nu og da skulle udskiftes. Det *ville* være muligt at gøre brug af fravigelsen i henhold til artikel 9, stk. 1, litra c), for lejlighedsvis at fange et mindre antal fugle for at lave en ny fjerhalskæde.

110. Ved at anføre, at Kommissionens første og tredje anbringende er begrundet, foreslår jeg ikke en løsning, der træder tradition eller kulturel mangfoldighed i Den Europæiske Union under fode. Såfremt malteserne ønsker at holde sangfugle i fangenskab, kan dette ønske opfyldes gennem den alternative løsning om programmet for opdræt i fangenskab. I det omfang maltesiske fuglefængere ønsker at udøve og teste deres færdigheder som jægere, kan de få tilladelse til at fange enkelte fugle i mindre mængder ved hjælp af *metoder, der ikke involverer brug af klapfælder*, under streng overholdelse af bedste ornitologiske praksis, og de således indfangne fugle kan ringmærkes og herefter omhyggeligt sættes ud i naturen igen. Forudsat at traditionerne udvikles, er der ingen uoverstigelig konflikt. Jeg er dog helt overbevist om, at de nuværende ordninger ikke opfylder Maltas EU-retlige forpligtelser.

Forslag til afgørelse

111. På baggrund af alle de foregående betragtninger mener jeg, at Kommissionen bør have medhold i sit første og tredje anbringende. Heraf følger, at jeg uanset udfaldet af det andet, det fjerde og det femte anbringende finder, at Domstolen bør:

1) fastslå, at Republikken Malta har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til artikel 5, litra a) og e), og artikel 8, stk. 1, i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle, sammenholdt med bilag IV, litra a), hertil, ved – med henblik på levende indfangning af syv finkearter – at indføre en fravigelse, som ikke opfylder betingelserne i artikel 9, stk. 1, litra c)

2) tilpligte Malta at betale sagsomkostningerne.