Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

19. september 2024*

»Traktatbrud – direktiv 2009/147/EF – beskyttelse af vilde fugle – artikel 5, artikel 8, stk. 1, og artikel 9, stk. 1 – undtagelsesordning, der tillader, at individer af syv arter af vilde finker indfanges levende – medlemsstaternes undtagelsesbeføjelse i forskningsøjemed – betingelser«

I sag C-23/23

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 20. januar 2023,

Europa-Kommissionen ved C. Hermes og R. Lindenthal, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Republikken Malta ved A. Buhagiar, som befuldmægtiget, bistået af abogado D. Sarmiento Ramírez-Escudero,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev, Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne T. von Danwitz, A. Kumin og I. Ziemele,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. marts 2024,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. maj 2024,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har med sin stævning nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Malta har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5 og artikel 8, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7), sammenholdt med dette direktivs artikel 9, stk. 1, ved at vedtage en undtagelsesordning, der tillader, at individer af syv arter af vilde finker indfanges levende, nemlig bogfinke (*Fringilla coelebs*), tornirisk (*Carduelis cannabina*), stillids (*Carduelis carduelis*), grønirisk (*Carduelis chloris*), kernebider (*Coccothraustes coccothraustes*), gulirisk (*Serinus serinus*) og grønsisken (*Carduelis spinus*) (herefter »de syv pågældende finkearter«).

Retsforskrifter

EU-retten

2 Artikel 2 i direktiv 2009/147 bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne 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.«

3 Dette direktivs artikel 5, litra a) og e), er affattet således:

»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.«

4 Det følger af det nævnte direktivs artikel 8, stk. 1, at »[f]or så vidt angår jagt på, fangst af eller drab på fugle i overensstemmelse med dette direktiv forbyder medlemsstaterne 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; de forbyder herunder navnlig anvendelse af de i bilag IV, litra a), nævnte midler, indretninger og metoder.«

5 I bilag IV, litra a), fjerde led, til direktiv 2009/147 opregnes følgende midler:

»net, fælder, madding indeholdende gift eller bedøvende midler«.

6 Dette direktivs artikel 9, stk. 1 og 2, fastsætter følgende:

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

[...]

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.

2. I undtagelsesbestemmelserne som omhandlet i stk. 1 skal 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.«

Maltesisk ret

Reglerne for beskyttelse af vilde fugle

7 Legal Notice 79 – Conservation of Wild Birds Regulations (juridisk meddelelse 79 om reglerne for beskyttelse af vilde fugle) af 29. marts 2006 (herefter »reglerne for beskyttelse af vilde fugle«) udgør den primære retsakt til gennemførelse af direktiv 2009/147 i maltesisk ret.

8 Navnlig gennemfører artikel 9 i reglerne for beskyttelse af vilde fugle i det væsentlige artikel 9 i direktiv 2009/147, og denne bestemmelse fastsætter de betingelser, der skal anvendes ved behandlingen af undtagelserne. Denne artikel 9 fastsætter en beslutningsprocedure, der omfatter en obligatorisk undersøgelse foretaget af det maltesiske ornitologiske udvalg (herefter »det ornitologiske udvalg«).

9 Ifølge artikel 10 i reglerne for beskyttelse af vilde fugle består det ornitologiske udvalgs rolle navnlig i at afgive anbefalinger til miljøministeren (herefter »ministeren«) om tilladelse til fravigelser af bestemmelserne i artikel 4-7, 18 og 21 og i med jævne mellemrum at sikre, at betingelserne for at meddele en sådan tilladelse eller sådanne tilladelser fortsat er opfyldt. Endvidere fastsætter denne artikel 10 den beføjelse, som ministeren har, når vedkommende behandler det ornitologiske udvalgs anbefalinger, til at træffe afgørelse om tilladelse til undtagelser, samt den forpligtelse, der påhviler ministeren, til skriftligt at angive begrundelsen for sin afgørelse, såfremt der er en væsentlig forskel mellem det ornitologiske udvalgs anbefalinger og ministerens afgørelse.

10 Artikel 27 i reglerne for beskyttelse af vilde fugle fastsætter procedurerne for behandling af tilsidesættelser af disse regler samt de sanktioner, der finder anvendelse i tilfælde af overtrædelser begået inden for rammerne af undtagelserne.

Undtagelsesordningen i forskningsøjemed vedtaget i 2020

– *2020-rammebestemmelserne*

11 Legal Notice 399 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Research Derogation to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) Regulations, 2020 (juridisk meddelelse 399 om beskyttelse af vilde fugle (ramme for tilladelse til en undtagelse i forskningsøjemed med henblik på at fastlægge Maltas referencebestand af syv finkearter)) af 19. oktober 2020 (herefter »2020-rammebestemmelserne«) opstiller en undtagelse for indfangning i forskningsøjemed af individer af de syv pågældende finkearter.

12 Artikel 1, stk. 2, i 2020-rammebestemmelserne bestemmer følgende:

»De foreliggende regler har til formål at opstille en ramme for tilladelse til en undtagelse i forskningsøjemed med henblik på at fastlægge Maltas referencebestand af de syv [pågældende] finkearter på grundlag af artikel 9, stk. 1, litra b), i [direktiv 2009/147]. Disse regler tager specifikt sigte på at indsamle videnskabelige oplysninger, der er tilstrækkelige til at give Republikken Malta mulighed for at indføre en undtagelsesordning som omhandlet i artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv [2009/147], som opfylder kriteriet om »mindre mængder« således som fortolket af EU-Domstolen i dom [af 21. juni 2018, Kommissionen mod Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)]«.

13 Artikel 3 i disse rammebestemmelser bestemmer, at fugle af disse syv arter udelukkende kan indfanges ved hjælp af net kaldet »klapfælder« med en maskestørrelse på mindst 18 mm x 18 mm, for at de kan blive kontrolleret og/eller ringmærket og/eller udstyret med en satellitsender. Formularer vedrørende ringkontrol skal fremsendes til Maltese Wild Birds Regulation Unit (den maltesiske enhed for regulering af vilde fugle, herefter »WBRU«), som henhører under ministeriet for miljø, bæredygtig udvikling og klimaændringer.

14 Artikel 4 i de nævnte rammebestemmelser bestemmer, at ministeren kan fastsætte en forskningsperiode, der ikke overskrider 64 dage om efteråret, og fastslå, at der ikke findes »nogen anden tilfredsstillende løsning« som omhandlet i artikel 9, stk. 1, i direktiv 2009/147.

15 Artikel 5 i 2020-rammebestemmelserne forbeholder indfangningen af individer af de syv pågældende finkearter for personer, der har en tilladelse hertil. Denne tilladelse kan kun udstedes til personer, der bl.a. fremlægger helhedsplaner med angivelse af lokaliseringen af deres tilladte klapfælder, som har fulgt et obligatorisk kursus om forskningsformålene, og som har bestået en eksamen herom.

– *2020-erklæringen*

16 Følgende fremgår af artikel 1, stk. 2, i Legal Notice 400 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation allowing a Research Period to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) Regulations, 2020 (juridisk meddelelse 400 om beskyttelse af vilde fugle (erklæring om en undtagelse, der giver tilladelse til en forskningsperiode med henblik på at fastlægge Maltas referencebestand af syv finkearter)) af 19. oktober 2020 (herefter »2020-erklæringen«):

»[...] Henset til, at på Republikken Maltas område

a) er [de syv pågældende finkearter] ikkehjemmehørende trækfugle

b) er der indtil nu blevet indsamlet meget begrænsede data om ringkontrol for de [syv pågældende finkearter] med henblik på at tilvejebringe overbevisende oplysninger om oprindelsesregionerne for de største fuglemængder (referencebestand) [...]

konstaterer ministeren hermed, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning med henblik på at foretage en udtømmende forskningsundersøgelse, der skal gennemføres af personer med tilladelse ved hjælp af registrerede klapfælder, som udgør den mest selektive metode til at indfange eksemplarer af disse arter, med henblik på at registrere data om indsamlingen (kontrol) af ringene og at ringmærke fuglene, og umiddelbart efter sætte dem fri i naturen og, i det omfang det er absolut nødvendigt, til at indhente data, der gør det muligt at fastlægge Maltas referencebestand af de pågældende arter i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv [2009/147] og [2020-rammebestemmelserne].«

17 2020-erklæringens artikel 4 fastsætter følgende:

»[...] forskningsperioden for de [syv pågældende finkearter] for året 2020 er på toogtres (62) dage, fra den 20. oktober 2020 til den 20. december 2020, disse to datoer inklusive [...]«

Undtagelsesordningen i forskningsøjemed vedtaget i 2021

– *2021-rammebestemmelserne*

18 Legal Notice 387 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Research Derogation to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) (Repeal) Regulations, 2021 (juridisk meddelelse 387 om beskyttelse af vilde fugle (ramme for tilladelse til en undtagelse i forskningsøjemed med henblik på at fastlægge Maltas referencebestand af syv finkearter) (ophævelse)) af 14. oktober 2021 ophævede 2020-rammebestemmelserne.

19 Legal Notice 394 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 (juridisk meddelelse 394 om beskyttelse af vilde fugle (ramme for tilladelse til en undtagelse for at gennemføre videnskabelig forskning om syv finkearter)) af 19. oktober 2021 (herefter »2021-rammebestemmelserne«) opstiller en undtagelsesordning i forskningsøjemed, der tillader indfangning af individer af de syv pågældende finkearter.

20 Artikel 8 i 2021-rammebestemmelserne har samme ordlyd som artikel 4 i 2020-rammebestemmelserne.

– *2021-erklæringen*

21 Følgende fremgår af artikel 1, stk. 2, i Legal Notice 395 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 (juridisk meddelelse 395 om beskyttelse af vilde fugle (erklæring om tilladelse til videnskabelig forskning i syv finkearter)) af 19. oktober 2021:

»[...] Henset til, at på Republikken Maltas område

a) er [de syv pågældende finkearter] ikkehjemmehørende trækfugle

b) er systemet med trådnet, der anvendes til indfangning af fugle, ikke egnet til at tilvejebringe data [...] om ringkontrol hvad angår de pågældende arter med henblik på at indhente overbevisende oplysninger om oprindelsesregionerne for de største fuglemængder (referencebestand), således som EU-Domstolen fastslog [...] i [dom af 21. juni 2018, Kommissionen mod Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)], og eftersom

c) ringmærkerne fra det nationale ringmærkningsprogram ikke kan benytte levende lokkedyr med henblik på ringmærkning og kontrol, og i øvrigt er modstandere af denne benyttelse af etiske grunde, og idet levende lokkedyr er væsentlige for, hvordan systemet med klapfælder fungerer,

konstaterer ministeren hermed, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning med henblik på at foretage en udtømmende forskningsundersøgelse, der skal gennemføres af personer med tilladelse ved hjælp af registrerede klapfælder, som udgør den mest selektive metode [...] til at indfange eksemplarer af de pågældende arter, med henblik på at registrere data om indsamlingen (kontrol) af ringene og at ringmærke fuglene, og umiddelbart efter sætte dem fri i naturen og, i det omfang det er absolut nødvendigt, til at indhente data, der gør det muligt at fastlægge Maltas referencebestand af de pågældende arter i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv [2009/147] og rammebestemmelserne.«

22 2021-erklæringens artikel 4 bestemmer følgende:

»[...] forskningsperioden for de pågældende arter for året 2021 er på toogtres (62) dage, fra den 20. oktober 2021 til den 20. december 2021, disse to datoer inklusive [...]«

Undtagelsesordningen i forskningsøjemed vedtaget i 2022

– *2022-rammebestemmelserne*

23 Legal Notice 256 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) (Amendment) Regulations, 2022 (juridisk meddelelse 256 om beskyttelse af vilde fugle (ramme for tilladelse til en undtagelse for at gennemføre videnskabelig forskning om syv finkearter) (ændring)) af 19. oktober 2022 ændrede visse bestemmelser i 2021-rammebestemmelserne.

– *2022-erklæringen*

24 Legal Notice 257 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2022 (juridisk meddelelse 257 om beskyttelse af vilde fugle (erklæring om tilladelse til videnskabelig forskning i syv finkearter)) af 19. oktober 2022 (herefter »2022-erklæringen«) åbnede endnu en »forskningsperiode«, nemlig fra den 20. oktober til den 20. december 2022, på de samme betingelser som dem, der var fastsat ved 2021-erklæringen.

Tvistens baggrund og den administrative procedure

25 I løbet af 2014 vedtog Republikken Malta på grundlag af artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2009/147 en undtagelsesordning, der tillod levende indfangning af individer af de syv pågældende finkearter. Ved dom af 21. juni 2018, Kommissionen mod Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), fastslog Domstolen, at Republikken Malta ved at vedtage denne undtagelsesordning havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til dette direktivs artikel 5, litra a) og e), og artikel 8, stk. 1, sammenholdt med direktivets artikel 9, stk. 1, litra c).

26 Efter denne dom vedtog Republikken Malta den 19. oktober 2020, på grundlag af artikel 9, stk. 1, litra b), i direktiv 2009/147, den undtagelsesordning i forskningsøjemed, som er omtalt i nærværende doms præmis 11-17, og som tillod fældefangst af de syv pågældende finkearter. Den 3. december 2020 tilsendte Kommissionen denne medlemsstat en åbningsskrivelse med angivelse af, at denne ordning var uforenelig med dette direktivs artikel 5 og artikel 8, stk. 1, og ikke var berettiget ud fra forskningshensyn i medfør af direktivets artikel 9, stk. 1, litra b). Hvad angik denne sidstnævnte bestemmelse var Kommissionen af den opfattelse, at Republikken Malta ikke havde godtgjort, at denne undtagelsesordning var blevet vedtaget, fordi der ikke fandtes nogen anden tilfredsstillende løsning, og at denne medlemsstat heller ikke havde påvist, at denne ordning forfulgte et oprigtigt forskningsmæssigt formål.

27 Ved skrivelse af 3. februar 2021 svarede Republikken Malta, at den undtagelsesordning i forskningsøjemed, der var blevet vedtaget i 2020, opfyldte betingelserne i artikel 9 i direktiv 2009/147.

28 Da Kommissionen var af den opfattelse, at de argumenter, som Republikken Malta havde fremsat som svar på åbningsskrivelsen, ikke var tilfredsstillende, fremsendte denne institution den 9. juni 2021 en begrundet udtalelse til denne medlemsstat med en henstilling om at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne udtalelse inden for en frist på en måned fra meddelelsen heraf.

29 Den 14. oktober 2021 ophævede ministeren 2020-rammebestemmelserne, »uden at dette berører gyldigheden af alt, hvad der er gjort eller undladt at blive gjort i medfør heraf«.

30 Den 19. oktober 2021 vedtog ministeren den undtagelsesordning i forskningsøjemed, som er omtalt i nærværende doms præmis 18-22, for perioden fra den 20. oktober til den 20. december 2021. Ved 2022-erklæringen åbnede denne minister endnu en »forskningsperiode«, der gik fra den 20. oktober til den 20. december 2022.

Om søgsmålet

31 Kommissionen har anført, at eftersom 2020-rammebestemmelserne og 2021-rammebestemmelserne såvel som 2020-erklæringen, 2021-erklæringen og 2022-erklæringen udgør en del af den samme adfærd, skal de behandles som en og samme undtagelsesordning i forskningsøjemed i forhold til bestemmelserne i artikel 9, stk. 1, litra b), i direktiv 2009/147. Kommissionen har gjort gældende, at Republikken de Malta ikke har bestridt, at denne ordning er uforenelig med de forbud, der er fastsat i artikel 5, litra a), og artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/147, sammenholdt med bilag IV, litra a), hertil, og den har anført, at denne medlemsstat ikke har påvist, at de undtagelsesbetingelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 9, stk. 1, litra b), er opfyldt. For det første har Republikken Malta ikke påvist, at den nævnte ordning

forfølger et forskningsmæssigt formål. For det andet har denne medlemsstat ikke begrundet, hvorfor der ikke fandtes nogen anden tilfredsstillende løsning. For det tredje har denne medlemsstat ikke godtgjort, at der ikke fandtes et sådant alternativ.

Formaliteten

Parternes argumentation

32 Republikken Malta har gjort gældende, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling, da det er baseret på en begrundet udtalelse, der hurtigt blev fulgt op af en væsentlig ændring af den nationale retlige ramme, som i stævningen sammenblandes med den tidligere retlige ramme. Ifølge denne medlemsstat hindrer manglen på klarhed med hensyn til søgsmålets genstand og rækkevidde udøvelsen af retten til forsvar. Kommissionen har ikke i sin stævning præciseret, om dens kritikpunkter vedrører den retlige ramme, der var gældende ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, eller den aktuelt gældende retlige ramme.

33 Republikken Malta har anført, at selv om Kommissionen i sin stævning har forsøgt at minimere betydningen af de ændringer, der blev indført ved 2021-rammebestemmelserne, er disse ændringer væsentlige, således at den heraf følgende retlige ramme ikke er »praktisk taget identisk« med den, der fulgte af 2020-rammebestemmelserne. Den undtagelsesordning i forskningsøjemed, der blev vedtaget i 2021, tilgodeså tværtimod Kommissionens betænkeligheder og ændrede i betydelig grad flere væsentlige aspekter ved den tidligere ordning.

34 Republikken Malta har i denne henseende anført, at den ikke er i stand til at forstå, om de traktatbrud, som Kommissionen har henvist til i sin stævning, vedrører den undtagelsesordning i forskningsøjemed, der blev vedtaget i 2020, eller den, der blev vedtaget i 2021. Det forholder sig lige sådan med Kommissionens kritikpunkt angående valget om ikke at anmode om bistand fra erfarne ornitologer, idet denne institution ikke har præciseret, om dette kritikpunkt går på den første eller den anden af disse ordninger, selv om der ved denne sidstnævnte ordning blev indført væsentlige forbedringer, der tog sigte på, at kompetente ornitologer skulle tilknyttes og fuldt ud integreres i forskningsprojektet, for at de indsamlede data skulle blive korrekt analyseret, behandlet og ekstrapoleret.

35 Kommissionen har i sin replik anført, at det følger af Domstolens faste praksis, at traktatbrudssøgsmål kan omfatte faktiske omstændigheder, der er indtruffet efter den begrundede udtalelse, når de er af samme art som dem, der er omfattet af denne udtalelse, og når de udgør en og samme adfærd, hvilket er tilfældet her. I det foreliggende tilfælde omfatter den begrundede udtalelse af 9. juni 2021 den undtagelsesordning i forskningsøjemed, der blev vedtaget i 2020. Kommissionen har anført, at den i sin stævning har henvist til denne ordning, som blev forlænget ved den undtagelsesordning i forskningsøjemed, der blev vedtaget i 2021, og ved 2022-erklæringen.

36 Kommissionen har hertil anført, at væsentlige elementer i den undtagelsesordning i forskningsøjemed, der blev vedtaget i 2020, som ifølge den begrundede udtalelse ikke overholdt artikel 9, stk. 1, litra b), i direktiv 2009/147, blev opretholdt i den undtagelsesordning i forskningsøjemed, der blev vedtaget i 2021, og som var gældende på tidspunktet for anlæggelsen af det foreliggende søgsmål. Det er navnlig tilfældet hvad angår formålet om indsamling af oplysninger om referencebestandene af de syv pågældende finkearter, betingelserne for meddelelse af tilladelser samt denne ordnings anvendelsesområde.

37 Denne kontinuitet bekræftes af, at der i medfør af 2021-rammebestemmelserne blev meddelt tilladelser på grundlag af ansøgninger indgivet i henhold til 2020-rammebestemmelserne. Det er grunden til, at 2020-rammebestemmelserne blev »ophævet, uden at dette berører gyldigheden af alt, hvad der er gjort eller undladt at blive gjort i medfør heraf«.

38 Kommissionen er af den opfattelse, at i modsætning til Republikken Maltas udsagn om, at der findes et nyt »tilsynsorgan sammensat af akkrediterede akademikere, kvalificerede ornitologer og dataanalytikere«, er det ansvarlige tilsynsorgan for forskningen i realiteten fortsat WBRU, som allerede varetog denne funktion i medfør af 2020-rammebestemmelserne. Den nyligt skabte mulighed for WBRU for at udpege videnskabelige eksperter eller ornitologer synes at være lidet relevant i praksis.

39 Desuden har Republikken Malta ikke angivet, hvorledes muligheden for at indføre forud fastsatte parametre samt reglerne for konstatering af, at der ikke findes andre løsninger, reglerne for rapportering af fældeindfangede fugle og de gældende betingelser for forskningslokaliteterne i det væsentlige skulle ændre karakteren af undtagelsesordningen i forskningsøjemed fra 2020.

40 Kommissionen har afvist Republikken Maltas udsagn om, at stævningen ikke indeholder en præcis identificering af de nationale foranstaltninger, som er årsag til det hævdede traktatbrud. Det er præciseret i stævningen, at den omtvistede undtagelsesordning i forskningsøjemed omfatter »2020-rammebestemmelserne, […] 2020-erklæringen, 2021-rammebestemmelserne, 2021-erklæringen og 2022-erklæringen (såvel som enhver fremtidig foranstaltning af samme type, som udgør den samme adfærd)«. Henset til denne klart definerede sagsgenstand er Republikken Maltas ret til forsvar ikke blevet hindret.

41 Republikken Malta har i sin duplik fremhævet, at ophævelsen af den undtagelsesordning i forskningsøjemed, der blev vedtaget i 2020, og vedtagelsen af en ny ordning i 2021 er den direkte konsekvens af de anvisninger, som denne medlemsstat modtog fra Kommissionen. Denne situation adskiller sig fra en simpel forfølgelse år efter år af den administrative praksis, der blev kritiseret i den begrundede udtalelse.

42 Republikken Malta har gjort gældende, at den undtagelsesordning i forskningsøjemed, der blev vedtaget i 2021, adskiller sig fra den forudgående ordning, fordi den indførte nye procedurer, nye organer og nye aktører og styrkede gennemførelsesmekanismerne.

43 Kommissionen har begået en fejl ved at se et bevis på kontinuiteten mellem den undtagelsesordning i forskningsøjemed, der blev vedtaget i 2020, og den, der blev vedtaget i 2021, i det forhold, at den førstnævnte blev ophævet, »uden at dette berører gyldigheden af alt, hvad der er gjort eller undladt at blive gjort i medfør heraf«. Udtrykket »uden at dette berører«, der er almindeligt i maltesisk lovgivning, har til formål at sikre, at verserende retssager ikke berøres af ophævelsen af tidligere love.

44 Desuden er sagsgenstanden i Kommissionens stævning så vidtrækkende, at den forhindrer Republikken Malta i at fremføre et målrettet forsvar. Den omstændighed, at Kommissionen har sammenblandet de undtagelsesordninger i forskningsøjemed, der blev vedtaget i 2020 og i 2021, skaber en retlig usikkerhed, som forhindrer denne medlemsstat i at fremføre et hensigtsmæssigt forsvar ud fra klart definerede anfægtede regler.

Domstolens bemærkninger

45 Efter Domstolens faste praksis fastlægges genstanden for et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF af Kommissionens begrundede udtalelse, således at søgsmålet skal støttes på de samme grunde og anbringender som denne udtalelse (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

46 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen inden for rammerne af nærværende søgsmål, ligesom i den begrundede udtalelse af 9. juni 2021, gjort gældende, at Republikken Malta ved at vedtage en undtagelsesordning, der tillader, at individer af de syv pågældende finkearter indfanges levende, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5 og artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/147, sammenholdt med dette direktivs artikel 9, stk. 1, med den begrundelse, at Republikken Malta for det første ikke har godtgjort, at dennes undtagelsesordning forfølger et forskningsformål, idet denne ordning ikke er baseret på videnskabelige metoder, giver anledning til en mangelfuld anvendelse, forfølger et formål uden forbindelse til beskyttelse og under alle omstændigheder er uegnet til at nå det erklærede mål, for det andet ikke begrunder, hvorfor der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, og for det tredje ikke har påvist, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning.

47 Følgelig er det foreliggende søgsmål støttet på de samme grunde og de samme anbringender som den begrundede udtalelse af 9. juni 2021.

48 Det følger endvidere af Domstolens praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis), det vil i den konkrete sag sige den 9. juli 2021.

49 Eftersom formålet med det foreliggende søgsmål er at afdække et systematisk og vedvarende traktatbrud i forhold til artikel 5 og artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/147, sammenholdt med dette direktivs artikel 9, stk. 1, skal det imidlertid påpeges, at fremlæggelsen af supplerende oplysninger under proceduren for Domstolen til støtte for, at det påståede traktatbrud var generelt og varigt, i princippet ikke kan udelukkes (jf. analogt dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

50 Navnlig har Domstolen allerede haft anledning til at præcisere, at et traktatbrudssøgsmål kan omfatte faktiske omstændigheder, der er indtrådt efter den begrundede udtalelse, under forudsætning af, at de er af samme art og udgør en og samme adfærd som de i denne udtalelse omhandlede faktiske omstændigheder (dom af 7.9.2023, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – arsenik og fluorider), C-197/22, EU:C:2023:642, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

51 Selv om det i det foreliggende tilfælde er ubestridt, at der ved 2021-rammebestemmelserne blev indført ændringer i forhold til 2020-rammebestemmelserne, fremgår det ikke, at disse ændringer er relevante i forhold til nærværende søgsmål.

52 I dette søgsmål er der nemlig nedlagt påstand om, at det fastslås, at den undtagelsesordning, der tillader levende indfangning af individer af de syv pågældende finkearter, er i strid med de forpligtelser, der følger af artikel 5 og artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/147, sammenholdt med dette direktivs artikel 9, stk. 1, med den begrundelse, at Republikken Malta for det første ikke har

godtgjort, at denne ordning forfølger et forskningsformål, idet ordningen ikke er baseret på videnskabelige metoder, giver anledning til en mangelfuld anvendelse, forfølger et formål uden forbindelse til beskyttelse og under alle omstændigheder er uegnet til at nå det erklærede mål, for det andet ikke begrunder, hvorfor der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, og for det tredje ikke har påvist, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning. Den blotte omstændighed, at Republikken Malta har ændret den retlige ramme ved at vedtage nye procedurer, nye organer og nye aktører, som skal medvirke i den pågældende ordning, og at denne medlemsstat har styrket de nødvendige mekanismer til denne ordnings gennemførelse, kan imidlertid – på grund af dens generelle karakter og i mangel af mere præcise faktorer – ikke påvise, at den undtagelsesordning i forskningsøjemed, der blev vedtaget i 2021, i forhold til genstanden for det foreliggende søgsmål udgør en ny undtagelsesordning, som adskiller sig væsentligt fra den tidligere gældende undtagelsesordning.

53 Republikken Maltas udsagn om, at den omtvistede undtagelsesordning ikke er klart defineret i stævningen, er endvidere ligeledes ugrundet. Den undtagelsesordning, der er angivet i stævningen, omfatter nemlig 2020-rammebestemmelserne, 2020-erklæringen, 2021-rammebestemmelserne, 2021-erklæringen og 2022-erklæringen såvel som enhver fremtidig foranstaltning af samme type, som udgør den samme adfærd, idet denne sidstnævnte præcisering i den konkrete sag er uden genstand, eftersom Kommissionen ikke har udstrakt sagsgenstanden for sit søgsmål til foranstaltninger, der er truffet efter 2022-erklæringen.

54 Republikken Maltas ret til forsvar er således ikke blevet tilsidesat. I denne forbindelse skal det i øvrigt bemærkes, at Republikken Malta, således som det fremgår af denne medlemsstats skriftlige indlæg, har kunnet fremføre en udførlig argumentation i forhold til de af Kommissionen anførte kritikpunkter og argumenter.

55 Søgsmålet kan derfor antages til realitetsbehandling.

Anbringendet om en manglende begrundelse for, hvorfor »der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 9, stk. 1, i direktiv 2009/147

Parternes argumentation

56 Kommissionen har fremhævet, at 2020-rammebestemmelserne og 2021-rammebestemmelserne ikke rummer nogen begrundelse for, hvorfor der ikke findes nogen tilfredsstillende alternativ løsning, og begrænser sig til at overlade vurderingen heraf til ministeren, når denne beslutter at åbne »forskningsperioder« ved hjælp af erklæringer.

57 Ministeren angav i sine erklæringer fra 2020, 2021 og 2022, at der ikke fandtes »en anden tilfredsstillende løsning«, uden at give nogen tilstrækkeligt klar begrundelse til at opfylde kravene til retssikkerhed. Disse erklæringer beskrev formålet med undtagelsesordningen i forskningsøjemed, som er at indsamle data om ringkontrol med henblik på at fastlægge referencebestanden af de syv pågældende finkearter på Republikken Maltas område. Imidlertid redegøres der hverken i disse erklæringer eller i de dokumenter, der er nævnt i fodnoterne heri, for, hvorfor ministeren besluttede at forfølge dette formål ved meddelelse af tilladelser til tusinder af amatører fremfor ved andre midler, såsom deltagelse af kompetente videnskabsmænd.

58 Ministeren har på ingen måde redegjort for grundene til, at Republikken Malta har besluttet ikke at tilknytte fugleringmærkerne fra det nationale ringmærkningsprogram eller ikke at anvende andre underbyggede videnskabelige midler, såsom de sædvanligt anvendte optællinger af fuglebestande, for at afhjælpe den konstaterede mangel på data.

59 I øvrigt har Republikken Malta ikke begrundet, hvorfor der ikke findes nogen tilfredsstillende alternativ løsning, eftersom der hverken i 2020-erklæringen, 2021-erklæringen eller 2022-erklæringen eller i det ornitologiske udvalgs anbefalinger eller i WBRU's rapporter, som Republikken Malta har henvist til, tages stilling til, om deltagelsen af egentlige videnskabsmænd kunne være en tilfredsstillende alternativ løsning.

60 Republikken Malta har heroverfor anført, at 2020-rammebestemmelserne og 2021-rammebestemmelserne såvel som 2020-erklæringen, 2021-erklæringen og 2022-erklæringen indeholder tilstrækkelige grunde til at godtgøre, at der ikke findes nogen tilfredsstillende alternativ løsning. For det første er det udtrykkeligt påkrævet i artikel 9 i direktiv 2009/147, at der ikke må være nogen alternativ løsning. For det andet bestemmer artikel 6, stk. 1, i 2021-rammebestemmelserne, at forskningsundersøgelsen efter vurderingen og analysen skal sikre, at der »ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning«. For det tredje blev der – inden for rammerne af undtagelsesordningen i forskningsøjemed fra 2021 såvel som i løbet af »forskningsperioderne« angående 2020, 2021 og 2022 – via de trufne foranstaltninger tilvejebragt alle de relevante oplysninger til godtgørelse af, at der ikke fandtes nogen tilfredsstillende alternativ løsning. Navnlig indeholder 2020-erklæringen en udtrykkelig henvisning til det ornitologiske udvalgs anbefalinger såvel som henvisninger til indsamlingerne af ringe i løbet af den periode, der dækker årene 1920-2018, og til den rapport om selektivitet og maskestørrelse, som blev fremlagt af WBRU. Disse rapporter er integreret i denne erklæring og giver de relevante oplysninger om sammenhængen såvel som præcise videnskabelige data, som godtgør, at der ikke findes nogen tilfredsstillende alternativ løsning.

Domstolens bemærkninger

61 Indledningsvis skal det påpeges, at det primære formål med direktiv 2009/147 er beskyttelse af fugle, således som det bl.a. fremgår af dette direktivs artikel 1 (jf. i denne retning dom af 17.3.2021, One Voice og Ligue pour la protection des oiseaux, C-900/19, EU:C:2021:211, præmis 34). I medfør af dette direktivs artikel 5, litra a) og e), træffer medlemsstaterne således de nødvendige foranstaltninger til at indføre en generel ordning til beskyttelse af alle de i denne artikel 1 omhandlede fuglearter, herunder især forbud mod forsætligt at dræbe eller indfange dem, uanset hvilken metode der anvendes, og at være i besiddelse af fugle af arter, som det ikke er tilladt at jage og indfange.

62 Ifølge det nævnte direktivs artikel 8, stk. 1, forbyder medlemsstaterne for så vidt angår bl.a. fangst af fugle anvendelse af alle midler, indretninger eller metoder til massefangst eller ikke-selektiv fangst, som kan medføre, at en art forsvinder lokalt, og de forbyder herunder navnlig anvendelse af de midler, indretninger og metoder, der er opregnet i bilag IV, litra a), til dette direktiv, som navnlig nævner net og fælder.

63 Artikel 9, stk. 1, litra b), i direktiv 2009/147 bestemmer, at medlemsstaterne navnlig i forskningsøjemed kan fravige bl.a. de nævnte bestemmelser, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning.

64 Det skal i denne henseende bemærkes, at det følger af Domstolens praksis, at nationale love og administrative bestemmelser med henblik på kun at give de kompetente myndigheder adgang til at anvende de i artikel 9 i direktiv 2009/147 fastsatte undtagelser på en måde, som er forenelig med EU-retten, skal udfærdiges på en sådan måde, at anvendelsen af de heri fastsatte undtagelsesbestemmelser tilgodeser retssikkerhedsprincippet. Følgelig skal den gældende nationale lovgivning på dette område således klart og nøjagtigt angive undtagelseskriterierne og pålægge de myndigheder, der har ansvaret for deres anvendelse, at tage hensyn hertil (dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, præmis 47).

65 Hvad angår en undtagelsesordning som den, der er fastsat i artikel 9 i direktiv 2009/147, som skal fortolkes strengt og pålægge den myndighed, som træffer beslutningen, bevisbyrden for, at de påkrævede betingelser foreligger for hver undtagelse, skal det yderligere fremhæves, at medlemsstaterne er forpligtede til at sikre, at enhver handling, der påvirker de beskyttede arter, kun tillades ved beslutninger, som indeholder en præcis og tilstrækkelig begrundelse, der henviser til de begrundelser, betingelser og krav, der er fastsat i denne artikel (dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, præmis 47). Desuden fremgår det af bestemmelserne i artikel 9 i direktiv 2009/147, hvorefter der skal foretages en streng kontrol med anvendelsen af den i denne artikel fastsatte undtagelse, hvorefter indfangningen skal være selektiv, og det almindelige proportionalitetsprincip skal overholdes, at den undtagelse i medfør af artikel 9 i direktiv 2009/147, som en medlemsstat ønsker at anvende, skal være afpasset efter de behov, som begrunder den (dom af 23.4.2020, Kommissionen mod Finland (Forårsjagt på hanedderfugle), C-217/19, EU:C:2020:291, præmis 66 og 67 og den deri nævnte retspraksis).

66 Det tilkommer derfor Republikken Malta – under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i den retspraksis, der er henvist til i nærværende doms præmis 64 og 65 – at godtgøre, at de undtagelsesbetingelser efter artikel 9, stk. 1, i direktiv 2009/147, som denne medlemsstat har støttet sig på, er opfyldt.

67 Det skal bemærkes, at den maltesiske lovgivning klart og nøjagtigt angiver undtagelseskriterierne og pålægger de myndigheder, der har ansvaret for deres anvendelse, at tage hensyn hertil. Som anført i nærværende doms præmis 8, 14 og 20 gennemfører artikel 9 i reglerne for beskyttelse af vilde fugle nemlig i det væsentlige artikel 9 i direktiv 2009/147, mens artikel 4 i 2020-rammebestemmelserne og artikel 8 i 2021-rammebestemmelserne pålægger ministeren i forbindelse med åbningen af en forskningsperiode at kontrollere, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning.

68 Til gengæld må det konstateres, at 2020-erklæringen, 2021-erklæringen og 2022-erklæringen, der tillod fældefangst af individer af de syv pågældende finkearter i »forskningsperioderne« i årene 2020, 2021 og 2022, ikke er i overensstemmelse med artikel 9 i direktiv 2009/147.

69 Selv om det er angivet i disse erklæringer, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, og selv om erklæringerne indeholder en udtrykkelig henvisning til det ornitologiske udvalgs anbefalinger, rummer de nemlig ingen præcis og tilstrækkelig begrundelse for, hvorfor der ikke findes en anden tilfredsstillende løsning. Navnlig er der i de nævnte erklæringer end ikke nævnt andre gængse videnskabelige forskningsmidler på det ornitologiske område, det være sig for at bekræfte dem eller for at forkaste dem.

70 Det følger heraf, at anbringendet om, at den af Republikken Malta vedtagne undtagelsesordning ikke indeholder nogen begrundelse for, hvorfor »der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 9, stk. 1, litra b), i direktiv 2009/147, er retligt velbegrundet og derfor skal tages til følge.

71 I betragtning af denne konstatering forekommer det ikke i den konkrete sag nødvendigt at behandle de anbringender, der vedrører henholdsvis en manglende påvisning af, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, og at den maltesiske undtagelsesordning ikke forfølger et forskningsmæssigt formål som omhandlet i artikel 9, stk. 1, litra b), i direktiv 2009/147 (jf. i denne retning dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, præmis 53).

72 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Republikken Malta har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5 og artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/147, sammenholdt med dette direktivs artikel 9, stk. 1, ved at vedtage en undtagelsesordning, der tillader, at individer af syv arter af vilde finker indfanges levende, nemlig bogfinke (*Fringilla coelebs*), tornirisk (*Carduelis cannabina*), stillids (*Carduelis carduelis*), grønirisk (*Carduelis chloris*), kernebider (*Coccothraustes coccothraustes*), gulirisk (*Serinus serinus*) og grønsisken (*Carduelis spinus*).

Sagsomkostninger

73 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Malta tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Republikken Malta har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Republikken Malta har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5 og artikel 8, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle, sammenholdt med dette direktivs artikel 9, stk. 1, ved at vedtage en undtagelsesordning, der tillader, at individer af syv arter af vilde finker indfanges levende, nemlig bogfinke (*Fringilla coelebs*), tornirisk (*Carduelis cannabina*), stillids (*Carduelis carduelis*), grønirisk (*Carduelis chloris*), kernebider (*Coccothraustes coccothraustes*), gulirisk (*Serinus serinus*) og grønsisken (*Carduelis spinus*).

2) Republikken Malta betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter