Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 19. septembra 2024*

„Neizpolnitev obveznosti države – Direktiva 2009/147/ES – Ohranjanje prostoživečih ptic – Člen 5, člen 8(1) in člen 9(1) – Ureditev odstopanja, ki omogoča ujetje osebkov sedmih vrst prostoživečih ščinkavcev – Pristojnost držav članic za dovolitev odstopanja zaradi raziskovanja – Pogoji“

V zadevi C-23/23,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 20. januarja 2023,

Evropska komisija, ki jo zastopata C. Hermes in R. Lindenthal, agenta,

tožeča stranka,

proti

Republiki Malti, ki jo zastopata A. Buhagiar, agentka, skupaj z D. Sarmientom-Ramírezom Escuderom, abogado,

tožena stranka,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Arabadjiev, predsednik senata, L. Bay Larsen (poročevalec), podpredsednik Sodišča, T. von Danwitz, A. Kumin, sodnika, in I. Ziemele, sodnica,

generalna pravobranilka: T. Ćapeta,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. marca 2024,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 30. maja 2024

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Republika Malta s sprejetjem ureditve odstopanja, ki omogoča ujetje osebkov sedmih vrst prostoživečih ščinkavcev, in sicer navadnega ščinkavca (*Fringilla coelebs*), repnika (*Carduelis cannabina*), liščka (*Carduelis carduelis*), zelenca (*Carduelis chloris*), dleska (*Coccothraustes coccothraustes*), grilčka (*Serinus serinus*) in čižka (*Carduelis spinus*) (v nadaljevanju: sedem zadevnih vrst ščinkavcev), ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi določb člena 5 in člena 8(1) Direktive 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL 2010, L 20, str. 7) v povezavi s členom 9(1) te direktive.

Pravni okvir

Pravo Unije

2 Člen 2 Direktive 2009/147 določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za vzdrževanje populacije vseh vrst iz člena 1 na stopnji, ki ustreza zlasti ekološkim, znanstvenim in kulturnim zahtevam, ob upoštevanju gospodarskih in rekreacijskih zahtev, ali za prilagajanje populacije teh vrst tej stopnji.“

3 Člen 5(a) in (e) te direktive določa:

„Brez poseganja v člena 7 in 9 države članice sprejmejo potrebne ukrepe za uvedbo splošnega sistema varstva vseh vrst ptic iz člena 1, ki prepovedujejo zlasti:

(a) namerno ubitje ali ujetje na kakršen koli način;

[…]

(e) zadrževanje ptic tistih vrst, katerih ujetje in lov je prepovedan.“

4 V skladu s členom 8(1) navedene direktive „[d]ržave članice za lov na ptice ter njihovo ujetje ali ubitje po tej direktivi prepovejo uporabo vseh sredstev, naprav ali načinov, zlasti tistih iz točke (a) Priloge IV, ki se uporabljajo za množično neselektivno ujetje ali ubitje ptic ali ki bi lahko povzročili lokalno izginotje vrste“.

5 V Prilogi IV, točka (a), četrta alinea, k Direktivi 2009/147 so navedena ta sredstva:

„– mreže, pasti, zastrupljena vaba, vaba za omamljanje“.

6 Člen 9(1) in (2) te direktive določa:

„1. Države članice lahko odstopajo od določb členov 5 do 8, kadar ni na voljo druge zadovoljive rešitve, zaradi:

[…]

(b) raziskovanja in izobraževanja ter za doseljevanje, ponovno naseljevanje in gojitev, potrebno za te namene;

(c) dopustitve ujetja, posedovanja ali druge sprejemljive oblike uporabe določenih ptic v majhnem številu pod strogo nadzorovanimi pogoji in na selektivni podlagi.

2. Odstopanja iz odstavka 1 morajo navajati:

(a) vrste, ki so predmet odstopanj;

(b) sredstva, naprave ali načine, dovoljene za ujetje ali ubitje;

(c) pogoje tveganja ter krajevne in časovne okoliščine, v katerih se ta odstopanja lahko odobrijo;

(d) organ, pooblaščen za izjavo, da so zahtevani pogoji dani, in za odločitev o tem, katera sredstva, naprave ali načini se lahko uporabijo, v okviru kakšnih omejitev in kdo jih lahko uporabi;

(e) nadzorne ukrepe, ki se bodo izvedli.“

Malteško pravo

Pravila o ohranjanju prostoživečih ptic

7 Legal Notice 79 – Conservation of Wild Birds Regulations (pravno obvestilo 79 o pravilih za ohranjanje prostoživečih ptic) z dne 29. marca 2006 (v nadaljevanju: pravila o ohranjanju prostoživečih ptic) je glavni pravni akt za prenos Direktive 2009/147 v malteško pravo.

8 Natančneje, s pravilom 9 pravil o ohranjanju prostoživečih ptic je bil v bistvenem prenesen člen 9 Direktive 2009/147 in so bili določeni pogoji za obravnavanje odstopanj. To pravilo 9 ureja tudi natančen postopek odločanja, ki vključuje obvezen preizkus, ki ga opravi malteški ornitološki odbor (v nadaljevanju: ornitološki odbor).

9 V skladu s pravilom 10 pravil o ohranjanju prostoživečih ptic vloga ornitološkega odbora zajema tudi dajanje priporočil ministru, pristojnemu za okolje (v nadaljevanju: minister), za odobritev odstopanj od določb pravil od 4 do 7, 18 in 21 ter za redno zagotavljanje, da pogoji, ki urejajo izdajo take odobritve ali takih odobritev, ostajajo izpolnjeni. Poleg tega to pravilo 10 določa pristojnost, ki jo ima minister pri preučitvi priporočil ornitološkega odbora, da se izreče o odobritvi odstopanj, in obveznost, da pisno navede razloge za svojo odločitev, če se priporočila ornitološkega odbora in njegova odločitev bistveno razlikujejo.

10 Pravilo 27 pravil o ohranjanju prostoživečih ptic določa postopke, ki se nanašajo na obravnavo kršitev navedenih pravil, in sankcije, ki se uporabijo za kršitve, storjene v okviru odstopanj.

Ureditev odstopanja zaradi raziskovanja, sprejeta leta 2020

– *Okvirna pravila za leto 2020*

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 (pravno obvestilo 399 o ohranjanju prostoživečih ptic (okvir, ki omogoča odstopanje zaradi raziskovanja za določitev populacije sedmih vrst ščinkavcev na Malti)) z dne 19. oktobra 2020 (v nadaljevanju: okvirna pravila za leto 2020) določa odstopanje za ujetje zaradi raziskovanja osebkov sedmih zadevnih vrst ščinkavcev.

12 Pravilo 1(2) okvirnih pravil za leto 2020 določa:

„Cilj teh pravil je vzpostaviti okvir, ki omogoča odstopanje zaradi raziskovanja za določitev referenčne populacije sedmih [zadevnih] vrst ščinkavcev na Malti na podlagi člena 9(1)(b) Direktive [2009/147]. Ta pravila so posebej namenjena zbiranju zadostnih znanstvenih informacij, ki Republiki Malti omogočajo uvedbo sistema odstopanja v smislu člena 9(1)(c) Direktive [2009/147], ki izpolnjuje merilo ‚majhnega števila', kot ga je razložilo Sodišče v sodbi [z dne 21. junija 2018, Komisija/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477]".

13 Pravilo 3 teh okvirnih pravil določa, da se lahko ptice teh sedmih vrst lovijo le z mrežami, imenovanimi „clap-nets", katerih mrežno oko meri najmanj 18 mm krat 18 mm, tako da je mogoče te ptice nadzorovati in/ali obročkati in/ali opremiti s satelitsko oznako. Obrazce za nadzor obročkov je treba poslati na Maltese Wild Birds Regulation Unit (malteška enota za urejanje področja prostoživečih ptic, v nadaljevanju: WBRU), ki spada pod ministrstvo za okolje, trajnostni razvoj in podnebne spremembe.

14 Pravilo 4 navedenih okvirnih pravil določa, da lahko minister razglasi raziskovalno obdobje, ki ni daljše od 64 dni jeseni, in ugotovi, da ni „druge zadovoljive rešitve" v smislu člena 9(1) Direktive 2009/147.

15 V skladu s pravilom 5 okvirnih pravil za leto 2020 je ujetje osebkov sedmih zadevnih vrst ščinkavcev pridržano za osebe, ki imajo za to dovoljenje. To dovoljenje se lahko izda le osebam, ki med drugim predložijo celovite načrte, v katerih je navedena lokacija njihovih odobrenih mrež *clap-nets*, ki so se udeležile obveznega tečaja o ciljih raziskovanja in ki so v zvezi s tem opravile preizkus.

– *Izjava iz leta 2020*

16 Pravilo 1(2) 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 (pravno obvestilo 400 o ohranjanju prostoživečih ptic (izjava o odstopanju, ki dovoljuje raziskovalno obdobje za določitev populacije sedmih zadevnih vrst ščinkavcev na Malti)) z dne 19. oktobra 2020 (v nadaljevanju: izjava iz leta 2020) določa:

„[…] glede na to, da je na ozemlju Republike Malte:

(a) [sedem zadevnih vrst ščinkavcev] ptic selivk;

(b) in so do zdaj zbrani zelo omejeni podatki o nadzoru obročkov za [sedem zadevnih vrst ščinkavcev], da bi se zagotovile prepričljive informacije o regijah izvora glavnih kvot ptic (referenčna populacija) […],

minister ugotavlja, da ni druge zadovoljive rešitve za izvedbo izčrpne raziskovalne študije, ki bi jo opravile osebe, ki imajo dovoljenje, z registriranimi mrežami *clap-nets*, ki so najbolj selektivna metoda ujetja osebkov zadevnih vrst, da bi se zabeležili podatki v zvezi z najdbo (nadzorom) obročkov in da bi se ptice obročkale, nato pa nemudoma izpustile v naravo, in če je to nujno potrebno, da bi se pridobili podatki, ki omogočajo določitev referenčne populacije zadevnih vrst na Malti, v skladu z določbami Direktive [2009/147] in [okvirnimi pravili za leto 2020]."

17 Pravilo 4 te izjave določa:

„[…] raziskovalno obdobje za [sedem zadevnih vrst ščinkavcev] za leto 2020 je dvainšestdeset (62) dni, in sicer od 20. oktobra 2020 do 20. decembra 2020, vključno s tema datumoma […]."

– *Okvirna pravila za leto 2021*

18 Z 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 (pravno obvestilo 387 o ohranjanju prostoživečih ptic (okvir, ki omogoča odstopanje zaradi raziskovanja za določitev populacije sedmih vrst ščinkavcev na Malti (razveljavitev)) z dne 14. oktobra 2021 so bila razveljavljena okvirna pravila za leto 2020.

19 Legal notice 394 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 (pravno obvestilo 394 o ohranjanju prostoživečih ptic (okvir, ki omogoča odstopanje zaradi raziskovanja sedmih vrst ščinkavcev)) z dne 19. oktobra 2021 (v nadaljevanju: okvirna pravila za leto 2021) določa ureditev odstopanja zaradi raziskovanja, ki omogoča ujetje sedmih zadevnih vrst ščinkavcev.

20 Besedilo člena 8 okvirnih pravil za leto 2021 je enako besedilu člena 4 okvirnih pravil za leto 2020.

– *Izjava iz leta 2021*

21 Pravilo 1(2) Legal notice 395 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 (pravno obvestilo 395 o ohranjanju prostoživečih ptic (izjava o dovolitvi odstopanja zaradi raziskovanja sedmih vrst ščinkavcev)) z dne 19. oktobra 2021 določa:

„[…] glede na to, da je na ozemlju Republike Malte:

(a) [sedem zadevnih vrst ščinkavcev] ptic selivk;

(b) sistem mrež, ki se uporablja za ujetje ptic, ni primeren za zagotavljanje podatkov […] o nadzoru obročkanih ptic za zadevne vrste, da bi pridobili prepričljive informacije o regijah izvora glavnih kvot ptic (referenčna populacija), kot je potrdilo Sodišče […] v [sodbi z dne 21. junija 2018, Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477),] in ker

(c) obročkovalci iz nacionalnega programa obročkanja ne smejo uporabljati živih vab za namene obročkanja in nadzora, poleg tega pa tej uporabi nasprotujejo iz etičnih razlogov, saj so žive vabe v središču delovanja sistema mrež *clap-nets*,

minister ugotavlja, da ni druge zadovoljive rešitve za izvedbo izčrpne raziskovalne študije, ki bi jo izvedle osebe, ki imajo dovoljenje, z uporabo registriranih mrež *clap-nets*, ki so najbolj selektivna metoda […] za ujetje osebkov zadevnih vrst, da bi se zabeležili podatki v zvezi z najdbo (nadzorom) obročkov in da bi se ptice obročkale, nato pa nemudoma izpustile v naravo, in če je to nujno potrebno, da bi se pridobili podatki, ki omogočajo določitev referenčne populacije zadevnih vrst na Malti, v skladu z določbami Direktive [2009/147] in okvirnimi pravili."

22 Člen 4 te izjave določa:

„[…] raziskovalno obdobje za zadevne vrste za leto 2021 je dvainšestdeset (62) dni, in sicer od 20. oktobra 2020 do 20. decembra 2020, vključno s tema datumoma […]."

Ureditev odstopanja zaradi raziskovanja, sprejeta leta 2022

– *Okvirna pravila za leto 2022*

23 Z Legal Notice 256 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) (Amendment) Regulations, 2022 (pravno obvestilo 256 o ohranjanju prostoživečih ptic (okvir, ki omogoča odstopanje zaradi raziskovanja sedmih vrst ščinkavcev) (spremembe)) z dne 19. oktobra 2022 so bile spremenjene nekatere določbe okvirnih pravil za leto 2021.

– *Izjava iz leta 2022*

24 Z Legal notice 257 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2022 (pravno obvestilo 257 o ohranjanju prostoživečih ptic (izjava o odstopanju, ki omogoča raziskovanje sedmih vrst ščinkavcev)) z dne 19. oktobra 2022 (v nadaljevanju: izjava iz leta 2022) je bilo odprto drugo „raziskovalno obdobje", in sicer od 20. oktobra do 20. decembra 2022, pod enakimi pogoji, kot so bili določeni z izjavo iz leta 2021.

Dejansko stanje in predhodni postopek

25 Republika Malta je leta 2014 na podlagi člena 9(1)(c) Direktive 2009/147 uvedla ureditev odstopanja, ki omogoča ujetje osebkov sedmih zadevnih vrst ščinkavcev. Sodišče je v sodbi z dne 21. junija 2018, Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), razsodilo, da Republika Malta s sprejetjem te ureditve odstopanja ni izpolnila obveznosti iz določb člena 5(a) in (e) ter člena 8(1) te direktive v povezavi s členom 9(1)(c) navedene direktive.

26 Republika Malta je po izdaji te sodbe 19. oktobra 2020 na podlagi člena 9(1)(b) Direktive 2009/147 sprejela ureditev odstopanja zaradi raziskovanja, na katero se nanašajo točke od 11 do 17 te sodbe in ki omogoča lov sedmih zadevnih vrst ščinkavcev s pastmi. Komisija je 3. decembra 2020 na to državo članico naslovila uradni opomin, v katerem je navedla, da ta ureditev ni združljiva s členom 5 in členom 8(1) te direktive ter ni utemeljena z raziskovanjem na podlagi člena 9(1)(b)

navedene direktive. Komisija je glede zadnjenavedene določbe ugotovila, da Republika Malta ni dokazala, da je bila ta ureditev odstopanja sprejeta zaradi neobstoja druge zadovoljive rešitve in da navedena ureditev res sledi cilju raziskovanja.

27 Republika Malta je z dopisom z dne 3. februarja 2021 na uradni opomin odgovorila, da ureditev odstopanja zaradi raziskovanja, sprejeta leta 2020, izpolnjuje pogoje iz člena 9 Direktive 2009/147.

28 Ker je Komisija menila, da utemeljitve Republike Malte v odgovoru na uradni opomin niso zadovoljive, je 9. junija 2021 tej državi članici poslala obrazloženo mnenje in jo pozvala, naj sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev s tem mnenjem v enem mesecu od vročitve navedenega mnenja.

29 Minister je 14. oktobra 2021 razveljavil okvirna pravila za leto 2020 „brez poseganja v veljavnost vseh dejanj, storjenih ali opuščenih na njihovi podlagi“.

30 Minister je 19. oktobra 2021 sprejel ureditev odstopanja zaradi raziskovanja, na katero se nanašajo točke od 18 do 22 te sodbe, za obdobje od 20. oktobra do 20. decembra 2021. Ta minister je z izjavo iz leta 2022 odprl drugo „raziskovalno obdobje“, ki je trajalo od 20. oktobra do 20. decembra 2022.

Tožba

31 Komisija navaja, da so okvirna pravila za leti 2020 in 2021 ter izjave iz let 2020, 2021 in 2022 istovrstna ukrepanja, zato jih je treba obravnavati kot isto ureditev odstopanja zaradi raziskovanja glede na določbe člena 9(1)(b) Direktive 2009/147. Komisija opozarja, da Republika Malta ni izpodbijala tega, da ta ureditev ni združljiva s prepovedmi iz člena 5(a) in člena 8(1) Direktive 2009/147 v povezavi s Prilogo IV(a) k tej direktivi, in meni, da ta država članica ni dokazala, da so pogoji za odstopanje iz člena 9(1)(b) te direktive izpolnjeni. Prvič, Republika Malta naj ne bi dokazala, da navedena ureditev odstopanja sledi cilju raziskovanja. Drugič, ta država članica naj ne bi obrazložila neobstoja druge zadovoljive rešitve. Tretjič, navedena država članica naj ne bi dokazala neobstoja take alternative.

Dopustnost tožbe

Trditve strank

32 Republika Malta trdi, da tožba ni dopustna, ker temelji na obrazloženem mnenju, ki mu je takoj sledila bistvena sprememba nacionalnega pravnega okvira, ki se v tožbi zamenjuje s prejšnjim pravnim okvirom. Ta država članica meni, da nejasnost predmeta in obsega tožbe škoduje uresničevanju pravice do obrambe. Komisija naj namreč v tožbi ne bi pojasnila, ali se njeni očitki nanašajo na pravni okvir, ki je veljal ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ali na trenutno veljavni pravni okvir.

33 Republika Malta navaja, da čeprav želi Komisija v tožbi zmanjšati pomen sprememb, uvedenih z okvirnimi pravili za leto 2021, so te spremembe bistvene, tako da pravni okvir, ki izhaja iz njih, ni „skoraj enak“ tistemu, ki izhaja iz okvirnih pravil za leto 2020. Prav nasprotno, z ureditvijo odstopanja zaradi raziskovanja, sprejeto leta 2021, naj bi bili odpravljeni pomisleki Komisije in naj bi bilo občutno spremenjenih več glavnih vidikov prejšnje ureditve.

34 Republika Malta v zvezi s tem meni, da ne more vedeti, ali se neizpolnitve, na katere se sklicuje Komisija v tožbi, nanašajo na ureditev odstopanja zaradi raziskovanja, sprejeto leta 2020, ali na ureditev, sprejeto leta 2021. Enako naj bi veljalo za očitek Komisije v zvezi z odločitvijo, da ne bo uporabila izkušenih ornitologov, saj ta institucija ni pojasnila, ali se ta očitek nanaša na prvo ali na drugo od teh ureditev, pri čemer naj bi bile z zadnjenavedeno uvedene večje izboljšave, da bi se pristojni ornitologi v celoti vključili v raziskovalni projekt, zato da bi se zbrani podatki ustrezno analizirali, obdelali in ekstrapolirali.

35 Komisija v repliki opozarja, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti lahko razširijo na dejstva, ki so nastala po izdaji obrazloženega mnenja, če so enake vrste kot tista, na katera se nanaša to mnenje, in če pomenijo enako ravnanje, kar je v obravnavanem primeru podano. V obravnavani zadevi naj bi se obrazloženo mnenje z dne 9. junija 2021 nanašalo na ureditev odstopanja zaradi raziskovanja, sprejeto leta 2020. Komisija je v tožbi navedla, da se sklicuje na to ureditev, ki je bila podaljšana z ureditvijo odstopanja zaradi raziskovanja, sprejeto leta 2021, in z izjavo iz leta 2022.

36 Komisija v zvezi s tem poudarja, da so bili bistveni elementi ureditve odstopanja zaradi raziskovanja, sprejete leta 2020, ki – kot izhaja iz obrazloženega mnenja – niso bili v skladu s členom 9(1)(b) Direktive 2009/147, ohranjeni v ureditvi odstopanja zaradi raziskovanja, sprejeti leta 2021, ki je veljala ob vložitvi te tožbe. To naj bi veljalo zlasti glede cilja zbiranja informacij o referenčnih populacijah sedmih zadevnih vrst ščinkavcev, pogojev za izdajo dovoljenj in področja uporabe te ureditve.

37 Ta kontinuiteta naj bi bila potrjena z dejstvom, da so bile v skladu z okvirnimi pravili za leto 2021 dovoljenja izdana na podlagi vlog, predloženih v skladu s prejšnjimi okvirnimi pravili za leto 2020. Zato naj bi bila zadnjenavedena „razveljavljena brez poseganja v veljavnost vsega, kar je bilo storjeno ali opuščeno v skladu z njimi“.

38 Komisija meni, da v nasprotju s trditvijo Republike Malte, da obstaja nov „regulativni organ, ki ga sestavljajo akreditirani akademiki, kvalificirani ornitologi in podatkovni analitiki“, regulativni organ, pristojen za raziskovanje, dejansko ostaja WBRU, ki je to funkcijo prevzel že na podlagi okvirnih pravil za leto 2020. Novoustanovljena možnost WBRU, da imenuje znanstvene strokovnjake ali ornitologe, naj v praksi ne bi bila pomembna.

39 Poleg tega naj Republika Malta ne bi navedla, zakaj naj bi možnost uvedbe vnaprej določenih parametrov, pravila o ugotovitvi neobstoja drugih rešitev, pravila o prijavljanju ujetih ptic in pogoji, ki veljajo za raziskovalna območja, bistveno spremenili naravo ureditve odstopanja zaradi raziskovanja za leto 2020.

40 Komisija zavrača trditev Republike Malte, da naj v tožbi ne bi bili natančno opredeljeni nacionalni ukrepi, ki so predmet zatrjevane neizpolnitve obveznosti. V tožbi naj bi bilo jasno navedeno, da sporna ureditev odstopanja zaradi raziskovanja vključuje „okvirna pravila za leto 2020, […] izjavo iz leta 2020, okvirna pravila za leto 2021 ter izjavi iz let 2021 in 2022 (ter vse nadaljnje enakovrstne ukrepe, ki pomenijo enako ukrepanje)“. Ob upoštevanju tega jasno opredeljenega cilja naj pravica Republike Malte do obrambe nikakor ne bi bila ogrožena.

41 Republika Malta v dupliki poudarja, da sta razveljavitev ureditve odstopanja zaradi raziskovanja, sprejete leta 2020, in sprejetje nove ureditve leta 2021 neposredna posledica napotkov, ki ji jih je dala Komisija. Ta položaj naj bi se razlikoval od zgolj nadaljevanja – iz leta v leto – upravne prakse, navedene v obrazloženem mnenju.

42 Republika Malta trdi, da se ureditev odstopanja zaradi raziskovanja, sprejeta leta 2021, razlikuje od prejšnje ureditve, ker so bili z njo uvedeni novi postopki, novi organi in akterji ter okrepljeni mehanizmi izvrševanja.

43 Komisija naj bi s tem, da je videla dokaz o kontinuiteti ureditve odstopanja zaradi raziskovanja, sprejete leta 2020, in tiste, sprejete leta 2021, v tem, da naj bi bila prva razveljavljena „brez poseganja v veljavnost vsega, kar je bilo storjeno ali opuščeno v skladu z [njo]“, storila napako. Namen izraza „brez poseganja“, ki je običajen v malteški zakonodaji, naj bi bil zagotoviti, da razveljavitev prejšnjih zakonov ne vpliva na sodne postopke v teku.

44 Poleg tega naj bi bil predmet tožbe Komisije tako obsežen, da naj bi Republiki Malti preprečeval, da pripravi ciljno usmerjeno obrambo. Dejstvo, da Komisija meša ureditvi odstopanja zaradi raziskovanja, sprejeti leta 2020 in 2021, naj bi ustvarilo pravno negotovost, ki naj bi tej državi članici preprečevala pripravo ustrezne obrambe na podlagi jasno opredeljenih izpodbijanih pravil.

Presoja Sodišča

45 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU določen z obrazloženim mnenjem Komisije, tako da mora tožba temeljiti na istih razlogih in trditvah kot to obrazloženo mnenje (sodba z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 37 in navedena sodna praksa).

46 V obravnavani zadevi Komisija v okviru te tožbe in v obrazloženem mnenju z dne 9. junija 2021 trdi, da Republika Malta s tem, da je sprejela ureditev odstopanja, ki omogoča ujetje sedmih zadevnih vrst prostoživečih ščinkavcev, ni izpolnila obveznosti na podlagi določb člena 5 in člena 8(1) Direktive 2009/147 v povezavi s členom 9(1) te direktive, ker Republika Malta, prvič, ni dokazala, da njena ureditev odstopanja sledi raziskovalnemu cilju, saj ta ureditev ne temelji na znanstvenih metodah, omogoča pomanjkljivo uporabo, sledi cilju, ki ni povezan z ohranjanjem, in nikakor ni primerna za dosego navedenega cilja, drugič, ni obrazložila neobstoja druge zadovoljive rešitve in, tretjič, ni dokazala neobstoja druge zadovoljive rešitve.

47 Zato ta tožba temelji na istih razlogih in trditvah kot obrazloženo mnenje z dne 9. junija 2021.

48 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ta ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju (sodba z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 40 in navedena sodna praksa), in sicer v obravnavanem primeru 9. julija 2021.

49 Vendar je v delu, v katerem se s to tožbo zatrjuje sistematična in trajna kršitev določb člena 5 in člena 8(1) Direktive 2009/147 v povezavi s členom 9(1) te direktive, treba opozoriti, da predložitve dodatnih dokazov, katerih namen je v postopku pred Sodiščem podpreti splošnost in stalnost tako zatrjevane neizpolnitve obveznosti, načeloma ni mogoče izključiti (glej po analogiji sodbo z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 42 in navedena sodna praksa).

50 Natančneje, Sodišče je že imelo priložnost pojasniti, da se lahko predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti razširi na dejstva, ki so nastala po obrazloženem mnenju, če so enake vrste in pomenijo enako ravnanje kot dejstva, na katera se nanaša to mnenje (sodba z dne 7. septembra 2023, Komisija/Italija (Mejne vrednosti – Arzen in fluoridi), C-197/22, EU:C:2023:642, točka 53 in navedena sodna praksa).

51 Čeprav v obravnavanem primeru ni sporno, da so bile z okvirnimi pravili za leto 2021 uvedene spremembe v primerjavi z okvirnimi pravili za leto 2020, ne kaže, da bi bile te spremembe upoštevne za to tožbo.

52 S to tožbo se namreč želi doseči ugotovitev, da je ureditev odstopanja, ki omogoča ujetje osebkov sedmih zadevnih vrst prostoživečih ščinkavcev, v nasprotju z obveznostmi, ki izhajajo iz določb člena 5 in člena 8(1) Direktive 2009/147 v povezavi s členom 9(1) te direktive, ker Republika Malta, prvič, ni dokazala, da ta ureditev sledi raziskovalnemu cilju, saj navedena ureditev ne temelji na znanstvenih metodah, omogoča pomanjkljivo uporabo, sledi cilju, ki ni povezan z ohranjanjem, in nikakor ni primerna za dosego navedenega cilja, drugič, ni obrazložila neobstoja druge zadovoljive rešitve in, tretjič, ni dokazala neobstoja druge zadovoljive rešitve. Vendar zgolj dejstvo, da je Republika Malta spremenila svoj pravni okvir z uvedbo novih postopkov, novih organov in novih akterjev, ki naj bi bili del te iste ureditve, ter okrepila mehanizme, potrebne za izvajanje te ureditve, zaradi svoje splošnosti in ob neobstoju natančnejših elementov ne dokazuje, da je ureditev odstopanja zaradi raziskovanja, sprejeta leta 2021, glede na predmet te tožbe nova ureditev odstopanja, ki se bistveno razlikuje od ureditve, ki je veljala pred tem.

53 Poleg tega trditev Republike Malte, da izpodbijana ureditev odstopanja v tožbi ni jasno opredeljena, prav tako ni utemeljena. Ureditev odstopanja, na katero se nanaša tožba, namreč vsebuje okvirna pravila za leto 2020, izjavo iz leta 2020, okvirna pravila za leto 2021, izjavi iz let 2021 in 2022 ter vse prihodnje ukrepe enake vrste, ki pomenijo enako ravnanje, pri čemer je zadnjenavedeno pojasnilo v obravnavani zadevi brezpredmetno, saj Komisija predmeta svoje tožbe ni razširila na ukrepe, sprejete po izjavi iz leta 2022.

54 Zato pravica Republike Malte do obrambe ni bila kršena. V zvezi s tem je treba poleg tega navesti, da je Republika Malta, kot je razvidno iz njenih pisanj, lahko podala podrobne utemeljitve v zvezi z očitki in trditvami, ki jih je navedla Komisija.

55 Zato je tožba dopustna.

Tožbeni razlog: neobstoj obrazložitve glede neobstoja „druge zadovoljive rešitve“ v smislu člena 9(1) Direktive 2009/147

Trditve strank

56 Komisija poudarja, da okvirna pravila za leti 2020 in 2021 ne vsebujejo nobene obrazložitve glede neobstoja druge zadovoljive rešitve, presojo v zvezi s tem pa prepuščajo ministru, ko ta z izjavami odloča o odprtju „raziskovalnih obdobij“.

57 Minister naj bi v izjavah iz let 2020, 2021 in 2022 potrdil neobstoj „druge zadovoljive rešitve“, ne da bi podal dovolj jasno obrazložitev, da bi izpolnil zahteve pravne varnosti. V teh izjavah naj bi bil opisan cilj ureditve odstopanja zaradi raziskovanja, ki naj bi bil zbiranje podatkov o nadzoru

obročkov za določitev referenčne populacije sedmih zadevnih vrst ščinkavcev na ozemlju Republike Malte. Vendar naj niti v teh izjavah niti v dokumentih, navedenih v opombah navedenih izjav, ne bi bilo pojasnjeno, zakaj se je minister odločil ta cilj uresničevati z izdajo dovoljenj tisočem amaterjev, in ne z drugimi sredstvi, kot je sodelovanje pristojnih znanstvenikov.

58 Minister naj nikakor ne bi pojasnil, iz katerih razlogov naj bi se Republika Malta odločila, da ne bo vključila obročkovalcev ptic iz nacionalnega programa obročkanja ali da za odpravo ugotovljenega pomanjkanja podatkov ne bo uporabila drugih uveljavljenih znanstvenih metod, kot so popisi populacij ptic, ki se običajno uporabljajo.

59 Poleg tega naj Republika Malta ne bi obrazložila neobstoja druge zadovoljive alternativne rešitve, saj naj se niti v izjavah iz let 2020, 2021 in 2022, niti v priporočilih malteškega ornitološkega odbora, niti v poročilih WBRU, na katera naj bi se sklicevala Republika Malta, ne bi obravnavalo vprašanje, ali je sodelovanje pravih znanstvenikov druga zadovoljiva alternativna rešitev.

60 Republika Malta odgovarja, da okvirna pravila za leti 2020 in 2021 ter izjave iz let 2020, 2021 in 2022 zagotavljajo zadostne razloge za utemeljitev neobstoja druge zadovoljive alternativne rešitve. Prvič, neobstoj alternativne rešitve naj bi bil izrecno določen v členu 9 Direktive 2009/147. Drugič, pravilo 6(1) okvirnih pravil za leto 2021 naj bi določalo, da se je treba v raziskavi po oceni in analizi prepričati, da „ni druge zadovoljive rešitve“. Tretjič, v okviru ureditve odstopanja zaradi raziskovanja iz leta 2021 ter v „raziskovalnih obdobjih“ v letih 2020, 2021 in 2022 naj bi bile s sprejetimi ukrepi zagotovljene vse upoštevne informacije, ki bi upravičile neobstoj zadovoljive alternativne rešitve. Natančneje, izjava iz leta 2020 naj bi vsebovala izrecno sklicevanje na priporočila ornitološkega odbora, sklicevanja na najdbo obročkov v obdobju med letoma 1920 in 2018 ter poročilo o selektivnosti in velikosti mrežnih očes, ki ga je predložila WBRU. Ta poročila naj bi bila vključena v to izjavo ter naj bi vsebovala upoštevne informacije o okoliščinah in natančne znanstvene podatke, ki naj bi upravičevali neobstoj zadovoljive alternativne rešitve.

Presoja Sodišča

61 Najprej je treba opozoriti, da je, kot izhaja zlasti iz člena 1 Direktive 2009/147, ohranjanje ptic glavni cilj te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 17. marca 2021, One Voice in Ligue pour protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, točka 34). Tako v skladu s členom 5(a) in (e) te direktive države članice sprejmejo ukrepe, potrebne za uvedbo splošnega sistema varstva vseh vrst ptic iz navedenega člena 1, ki med drugim vključujejo prepoved njihovega namernega ubitja ali ujetja na kakršen koli način ter prepoved zadrževanja ptic tistih vrst, katerih ujetje in lov sta prepovedana.

62 V skladu s členom 8(1) navedene direktive, zlasti kar zadeva ujetje ptic, države članice prepovejo uporabo vseh sredstev, naprav ali načinov, ki se uporabljajo za množično neselektivno ujetje ali ubitje ptic ali ki bi lahko povzročili lokalno izginotje vrste, zlasti tistih, ki so našteti v Prilogi IV, točka (a), k isti direktivi, v kateri so med drugim navedene mreže in pasti.

63 Člen 9(1)(b) Direktive 2009/147 določa, da lahko države članice med drugim odstopajo od navedenih določb, kadar ni na voljo druge zadovoljive rešitve, zlasti zaradi raziskovanja.

64 V zvezi s tem je treba spomniti, da iz sodne prakse Sodišče izhaja, da morajo biti nacionalni zakonodajni okvir in drugi predpisi za to, da bi pristojni organi odstopanje iz člena 9 Direktive 2009/147 uporabili na način, ki je v skladu s pravom Unije, zasnovani tako, da izvajanje določb glede odstopanja iz tega člena ustreza načelu pravne varnosti. Zato morajo biti v nacionalni

ureditvi, ki se uporablja na tem področju, merila za odstopanje določena jasno in natančno, organi, ki so pristojni za njihovo uporabo, pa morajo biti s to ureditvijo zavezani k njihovemu upoštevanju (sodba z dne 21. junija 2018, Komisija/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, točka 47).

65 V zvezi z ureditvijo odstopanja, kot je ureditev iz člena 9 Direktive 2009/147, ki jo je treba razlagati ozko in v kateri mora dokazno breme glede izpolnjevanja pogojev, zahtevanih za vsako odstopanje, nositi organ, ki sprejme odločitev, je treba poudariti še, da morajo države članice zagotoviti, da je vsak poseg v zaščitene vrste dovoljen le na podlagi odločitev, ki so natančno in ustrezno obrazložene ter v katerih so navedeni razlogi, pogoji in zahteve iz navedenega člena (sodba z dne 21. junija 2018, Komisija/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, točka 47). Poleg tega iz določb člena 9 Direktive 2009/147, ki se nanašajo na strog nadzor nad odstopanjem iz tega člena in na selektivnost ujetja, ter iz splošnega načela sorazmernosti izhaja, da mora biti odstopanje iz člena 9 Direktive 2009/147, ki ga želi država članica uporabiti, sorazmerno s potrebami, s katerimi je upravičeno (sodba z dne 23. aprila 2020, Komisija/Finska (Spomladanski lov na samca navadne gage), C-217/19, EU:C:2020:291, točka 66 in 67 ter navedena sodna praksa).

66 Republika Malta mora torej ob spoštovanju pogojev iz sodne prakse, navedene v točkah 64 in 65 te sodbe, dokazati, da so pogoji za odstopanje na podlagi člena 9(1) Direktive 2009/147, na katerega se sklicuje, izpolnjeni.

67 Navesti je treba, da malteška ureditev določa merila za odstopanje jasno in natančno, organi, ki so pristojni za njihovo uporabo, pa so s to ureditvijo zavezani k njihovemu upoštevanju. Kot je navedeno v točkah 8, 14 in 20 te sodbe, je namreč s pravilom 9 pravil o ohranjanju prostoživečih ptic v glavnem prenesen člen 9 Direktive 2009/147, pravilo 4 okvirnih pravil za leto 2020 in pravilo 8 okvirnih pravil za leto 2021 pa ministru nalaga, da ob odprtju raziskovalnega obdobja preveri, ali je na voljo druga zadovoljiva rešitev.

68 Ugotoviti pa je treba, da izjave iz let 2020, 2021 in 2022, s katerimi je dovoljen lov osebkov sedmih zadevnih vrst ščinkavcev s pastmi med „raziskovalnim obdobjem“ v letih 2020, 2021 in 2022, niso v skladu s členom 9 Direktive 2009/147.

69 Te izjave, čeprav je v njih naveden neobstoj druge zadovoljive rešitve in se izrecno sklicujejo na priporočila ornitološkega odbora, ne vsebujejo nobene natančne in ustrezne obrazložitve glede takega neobstoja. Natančneje, v navedenih izjavah sploh niso navedene druge znanstvene raziskovalne metode, ki se običajno uporabljajo na ornitološkem področju, da bi bile te metode bodisi potrjene bodisi zavrnjene.

70 Iz tega izhaja, da je tožbeni razlog, da v ureditvi odstopanja, ki jo je sprejela Republika Malta, neobstoj „druge zadovoljive rešitve“ v smislu člena 9(1)(b) Direktive 2009/147 ni obrazložen, utemeljen in ga je torej treba sprejeti.

71 Ob upoštevanju te ugotovitve v obravnavani zadevi očitno ni treba preučiti tožbenih razlogov, ki se nanašata na neobstoj dokaza o neobstoju druge zadovoljive rešitve in na to, da malteška ureditev odstopanja ne sledi raziskovalnemu cilju v smislu člena 9(1)(b) Direktive 2009/147 (glej v tem smislu sodbo z dne 21. junija 2018, Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2003:477, točka 53).

72 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da Republika Malta s sprejetjem ureditve odstopanja, ki omogoča ujetje osebkov sedmih vrst prostoživečih ščinkavcev, in sicer navadnega ščinkavca (*Fringilla coelebs*), repnika (*Carduelis cannabina*), liščka (*Carduelis carduelis*), zelenca (*Carduelis*

chloris), dleska (*Coccothraustes coccothraustes*), grilčka (*Serinus serinus*) in čižka (*Carduelis spinus*), ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi določb člena 5 in člena 8(1) Direktive 2009/147 v povezavi s členom 9(1) te direktive.

Stroški

73 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov. Ker je Komisija predlagala, naj se Republiki Malti naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi v glavnem ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Republika Malta s sprejetjem ureditve odstopanja, ki omogoča ujetje osebkov sedmih vrst prostoživečih ščinkavcev, in sicer navadnega ščinkavca (*Fringilla coelebs*), repnika (*Carduelis cannabina*), liščka (*Carduelis carduelis*), zelenca (*Carduelis chloris*), dleska (*Coccothraustes coccothraustes*), grilčka (*Serinus serinus*) in čižka (*Carduelis spinus*), ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi določb člena 5 in člena 8(1) Direktive 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic v povezavi s členom 9(1) te direktive.**

2. **Republiki Malti se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi