Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

19. září 2024*

„Nesplnění povinnosti státem – Směrnice 2009/147/ES – Ochrana volně žijících ptáků – Článek 5, čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 – Odchylný režim umožňující odchyt živých jedinců sedmi druhů volně žijících pěnkavovitých ptáků – Pravomoc členských států stanovit odchylku pro účely výzkumu – Podmínky“

Ve věci C-23/23,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti podaná na základě článku 258 SFEU dne 20. ledna 2023,

Evropská komise, zástupci: C. Hermes a R. Lindenthal, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Maltské republice, zástupci: A. Buhagiar, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: D. Sarmiento-Ramirez Escudero, abogado,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení: A. Arabadžev, předseda senátu, L. Bay Larsen (zpravodaj), místopředseda Soudního dvora, T. von Danwitz, A. Kumin a I. Ziemele, soudci,

generální advokátka: T. Ćapeta,

za soudní kancelář: L. Carrasco Marco, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. března 2024,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 30. května 2024,

vydává tento

* Jednací jazyk: angličtina.

Rozsudek

1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá toho, aby Soudní dvůr určil, že Maltská republika tím, že přijala odchylný režim, který umožňuje odchyt živých jedinců sedmi druhů volně žijících pěnkavovitých, a sice pěnkavy obecné *(Fringilla coelebs)*, konopky obecné *(Carduelis cannabina)*, stehlíka obecného *(Carduelis carduelis)*, zvonka zeleného (*Carduelis chloris)*, dlaska tlustozobého *(Coccothraustes coccothraustes)*, zvonohlíka zahradního *(Serinus serinus)* a čížka lesního *(Carduelis spinus)*, (dále jen „sedm předmětných druhů pěnkavovitých“), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 5 a čl. 8 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. 2010, L 20, s. 7), ve spojení s čl. 9 odst. 1 této směrnice.

Právní rámec

Unijní právo

2 Článek 2 směrnice 2009/147 stanoví:

„Členské státy přijmou opatření nezbytná k tomu, aby populace druhů uvedených v článku 1 byly zachovány na úrovni nebo přivedeny na úroveň, která odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům, přičemž budou brát v úvahu hospodářské požadavky a požadavky rekreace.“

3 Článek 5 písm. a) a e) této směrnice zní následovně:

„Aniž jsou dotčeny články 7 a 9, přijmou členské státy opatření nezbytná k vytvoření obecné právní úpravy ochrany všech druhů ptáků uvedených v článku 1, která zejména zakáže

a) úmyslné usmrcování nebo odchyt jakýmkoli způsobem;

[…]

e) držení druhů ptáků, jejichž lov a odchyt jsou zakázány.“

4 Podle čl. 8 odst. 1 uvedené směrnice platí, že „[p]okud jde o lov, odchyt nebo usmrcování ptáků v souladu s touto směrnicí, zakážou členské státy užití všech prostředků, zařízení nebo metod, jimiž jsou ptáci ve velkém měřítku nebo nevýběrovým způsobem chytáni nebo usmrcováni nebo jejichž použití by mohlo způsobit vymizení druhů v určitých územích, a to zejména těch prostředků, zařízení a metod, které jsou uvedeny v příloze IV písm. a).“

5 Příloha IV písm. a) čtvrtá odrážka směrnice 2009/147 uvádí následující prostředky:

„sítě, pasti, jed a návnady s jedem nebo s anestetickým prostředkem“.

6 Článek 9 odst. 1 a 2 této směrnice stanoví:

„1. Pokud neexistuje jiné uspokojivé řešení, mohou se členské státy odchýlit od ustanovení článků 5 až 8 z následujících důvodů:

[…]

b) pro účely výzkumu a výuky, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo vysazení v původním areálu výskytu druhu a pro chov v zajetí pro tyto účely;

c) aby v malém množství za přísně kontrolovaných podmínek a na základě výběru umožnily odchyt, držení nebo jiné rozumné využívání některých druhů ptáků.

2. Odchylky uvedené v odstavci 1 musí upřesnit

a) druhy, na něž se vztahují;

b) prostředky, zařízení nebo metody povolené pro odchyt nebo usmrcování;

c) charakter rizika a časové a místní okolnosti, kdy lze takové odchylky povolit;

d) orgán, který je oprávněn vyhlásit, že požadované podmínky nastaly, a rozhodnout, jaké prostředky, zařízení nebo metody mohou být použity, za jakých omezení a kým;

e) kontroly, které budou prováděny.“

Maltské právo

Pravidla ochrany volně žijících ptáků

7 Legal notice 79 – Conservation of Wild Birds Regulations (právní akt 79 – nařízení, kterým se upravují pravidla ochrany volně žijících ptáků) ze dne 29. března 2006 (dále jen „pravidla ochrany volně žijících ptáků“) je hlavním právním aktem provádějícím směrnici 2009/147 do maltského práva.

8 Konkrétně pravidlo 9 pravidel ochrany volně žijících ptáků provádí z podstatné části článek 9 směrnice 2009/147 a stanoví podmínky, jež musí být použity při posuzování odchylek. Toto pravidlo 9 stanoví rovněž rozhodovací postup, který zahrnuje povinné posouzení maltským ornitologickým výborem (dále jen „ornitologický výbor“).

9 Podle pravidla 10 pravidel ochrany volně žijících ptáků spočívá úloha ornitologického výboru mimo jiné ve vydávání doporučení ministrovi životního prostředí (dále jen „ministr“) ohledně povolování odchylek od ustanovení pravidel 4 až 7, 18 a 21 a v pravidelném ověřování, že jsou splněny podmínky pro udělení takového nebo takových povolení. Toto pravidlo 10 stanoví také pravomoc ministra, aby se při posuzování doporučení ornitologického výboru vyjádřil k povolení odchylek, jakož i jeho povinnost písemně odůvodnit své rozhodnutí v případě významného rozdílu mezi doporučeními ornitologického výboru a jeho rozhodnutím.

10 Pravidlo 27 pravidel ochrany volně žijících ptáků upravuje postupy, jakými je třeba řešit porušení těchto pravidel, jakož i sankce za porušení, k nimž došlo v souvislosti s odchylkami.

Odchylný režim pro účely výzkumu přijatý v roce 2020

– *Rámcová pravidla z roku 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 [právní akt 399 – nařízení, kterým se upravují pravidla ochrany volně žijících ptáků (rámec umožňující odchylku pro účely výzkumu s cílem určit populaci sedmi druhů pěnkavovitých na Maltě)] ze dne 19. října 2020 (dále jen „rámcová pravidla z roku 2020") stanoví výjimku pro odchyt jedinců sedmi předmětných druhů pěnkavovitých pro účely výzkumu.

12 Pravidlo 1 odst. 2 rámcových pravidel z roku 2020 zní:

„Cílem těchto pravidel je stanovit rámec umožňující odchylku pro účely výzkumu s cílem určit referenční populaci sedmi [předmětných] druhů pěnkavovitých na Maltě na základě čl. 9 odst. 1 písm. b) směrnice [2009/147]. Konkrétně je cílem těchto pravidel shromáždit dostatečné vědecké informace, aby Maltská republika mohla zavést odchylný režim ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice [2009/147], který splňuje kritérium ‚malého množství', které vyložil Soudní dvůr v rozsudku [ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)]".

13 Pravidlo 3 těchto rámcových pravidel stanoví, že ptáci těchto sedmi druhů mohou být odchytáváni pouze pomocí „sklapovacích sítí" o minimální velikosti ok 18 x 18 mm, aby mohli být zkontrolováni a/nebo okroužkováni a/nebo opatřeni satelitní značkou. Formuláře pro kontrolu kroužků musí být zaslány Maltese Wild Birds Regulation Unit (maltské oddělení regulace volně žijících ptáků, dále jen „WBRU"), které spadá pod ministerstvo pro životní prostředí, trvalý rozvoj a klimatickou změnu.

14 Pravidlo 4 uvedených rámcových pravidel stanoví, že ministr může vyhlásit období výzkumu nepřesahující 64 dnů na podzim a konstatovat, že neexistuje jiné uspokojivé řešení ve smyslu čl. 9 odst. 1 směrnice 2009/147.

15 Pravidlo 5 rámcových pravidel z roku 2020 omezuje odchyt jedinců sedmi předmětných druhů pěnkavovitých na osoby mající pro tyto účely povolení. Toto povolení může být uděleno pouze osobám, které mimo jiné předloží lokalizační plán s vyznačením povolených sklapovacích sítí, absolvovaly povinný kurz o účelu výzkumu a složily v tomto ohledu zkoušku.

– *Oznámení z roku 2020*

16 V pravidle 1 odst. 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 [právní akt 400 – nařízení, kterým se upravují pravidla ochrany volně žijících ptáků (oznámení odchylky povolující období výzkumu k určení populace sedmi druhů pěnkavovitých na Maltě) ze dne 19. října 2020 (dále jen „oznámení z roku 2020) je uvedeno:

„[…] vzhledem k tomu, že na území Maltské republiky:

a) [sedm předmětných druhů pěnkavovitých] jsou stěhovaví ptáci, kteří zde trvale nehnízdí;

b) u [sedmi předmětných druhů pěnkavovitých] bylo dosud shromážděno velmi malé množství údajů o kontrole kroužků, které by mohly poskytnout přesvědčivé informace o oblastech původu hlavních kontingentů ptáků (referenční populace) […]

ministr tímto konstatuje, že neexistuje jiné uspokojivé řešení k provedení komplexní výzkumné studie osobami, jež jsou držiteli povolení, prostřednictvím registrovaných sklapovacích sítí jakožto nejselektivnější metody odchytu jedinců těchto druhů za účelem zaznamenávání údajů o sběru (kontrole) kroužků, kroužkování ptáků a jejich následného okamžitého vypuštění do volné přírody, a pokud je to zcela nezbytné, k získání údajů umožňujících určit referenční populaci předmětných druhů na Maltě v souladu s ustanoveními směrnice [2009/147] a [rámcovými pravidly z roku 2020].“

17 V pravidle 4 tohoto oznámení je stanoveno:

„[…] období výzkumu u [sedmi předmětných druhů pěnkavovitých] pro rok 2020 činí šedesát dva (62) dnů, od 20. října 2020 do 20. prosince 2020, včetně těchto dvou dat […]“

Odchylný režim pro účely výzkumu přijatý v roce 2021

– *Rámcová pravidla z roku 2021*

18 Rámcová pravidla z roku 2020 byla zrušena prostřednictvím 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 [právní akt 387 – nařízení, kterým se upravují pravidla ochrany volně žijících ptáků (rámec umožňující odchylku pro účely výzkumu s cílem určit populaci sedmi druhů pěnkavovitých na Maltě) (zrušení)] ze dne 14. října 2021.

19 Legal Notice 394 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 [právní akt 394 z roku 2021, nařízení kterým se upravují pravidla ochrany volně žijících ptáků (rámec umožňující odchylku pro účely vědeckého výzkumu u sedmi druhů pěnkavovitých na Maltě)] ze dne 19. října 2021 (dále jen „rámcová pravidla z roku 2021“), upravuje odchylný režim pro účely výzkumu umožňující odchyt jedinců sedmi předmětných druhů pěnkavovitých.

20 Článek 8 rámcových pravidel z roku 2021 má stejné znění jako článek 4 rámcových pravidel z roku 2020.

– *Oznámení z roku 2021*

21 V pravidle 1 odst. 2 Legal Notice 395 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 [právní akt 395 – nařízení, kterým se upravují pravidla ochrany volně žijících ptáků (oznámení odchylky povolující vědecký výzkum u sedmi druhů pěnkavovitých)] ze dne 19. října 2021 je uvedeno:

„[…] vzhledem k tomu, že na území Maltské republiky:

a) [sedm předmětných druhů pěnkavovitých] jsou stěhovaví ptáci, kteří zde trvale nehnízdí;

b) japonský systém sítí používaný pro odchyt ptáků není vhodný k poskytování údajů […] o kontrole kroužků u předmětných druhů za účelem získání přesvědčivých informací o oblastech původu hlavních kontingentů ptáků (referenční populace), jak potvrdil Soudní dvůr […] v [rozsudku ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)]; a jelikož

c) osoby, které provádějí kroužkování ptáků v rámci národního programu kroužkování, nemohou pro účely kroužkování a kontroly používat živé návnady a z etických důvodů se vůči jejich používání vymezují, přičemž živé návnady jsou základem fungování systému sklapovacích sítí,

ministr tímto konstatuje, že neexistuje jiné uspokojivé řešení k provedení komplexní výzkumné studie osobami, jež jsou držiteli povolení, prostřednictvím registrovaných sklapovacích sítí jakožto nejselektivnější metody […] odchytu jedinců předmětných druhů za účelem zaznamenávání údajů o sběru (kontrole) kroužků, kroužkování ptáků a jejich následného okamžitého vypuštění do volné přírody, a pokud je to zcela nezbytné, k získání údajů umožňujících určit referenční populaci předmětných druhů na Maltě v souladu s ustanoveními směrnice [2009/147] a rámcovými pravidly.“

22 V pravidle 4 tohoto oznámení je stanoveno:

„[…] období výzkumu u sedmi předmětných druhů pro rok 2021 činí šedesát dva (62) dnů, od 20. října 2021 do 20. prosince 2021, včetně těchto dvou dat […]“

Odchylný režim pro účely výzkumu přijatý v roce 2022

– *Rámcová pravidla z roku 2022*

23 Některá ustanovení rámcových pravidel z roku 2021 byla pozměněna prostřednictvím Legal Notice 256 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) (Amendment) Regulations, 2022 [právní akt 256 – nařízení, kterým se upravují pravidla ochrany volně žijících ptáků (rámec umožňující odchylku pro účely vědeckého výzkumu u sedmi druhů pěnkavovitých na Maltě) (změna)] ze dne 19. října 2022.

– *Oznámení z roku 2022*

24 Prostřednictvím Legal Notice 257 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2022 [právní akt 257 – nařízení, kterým se upravují pravidla ochrany volně žijících ptáků (oznámení odchylky povolující vědecký výzkum u sedmi druhů pěnkavovitých)] ze dne 19. října 2022 (dále jen „oznámení z roku 2022“) bylo za stejných podmínek, jaké byly stanoveny v oznámení z roku 2021, zahájeno další „období výzkumu“, a sice od 20. října do 20. prosince 2022.

Skutečnosti předcházející sporu a postup před zahájením soudního řízení

25 V roce 2014 přijala Maltská republika na základě čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2009/147 odchylný režim umožňující odchyt živých jedinců sedmi předmětných druhů pěnkavovitých. V rozsudku ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta (C-557/15, EU:C:2018:477) Soudní dvůr rozhodl, že Maltská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z ustanovení čl. 5 písm. a) a e) a čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/147, ve spojení s čl. 9 odst. 1 písm. c) této směrnice.

26 V návaznosti na tento rozsudek přijala Maltská republika na základě čl. 9 odst. 1 písm. b) směrnice 2009/147 odchylný režim pro účely výzkumu, popsaný v bodech 11 až 17 tohoto rozsudku, umožňující odchyt sedmi předmětných druhů pěnkavovitých. Dne 3. prosince 2020 zaslala Komise tomuto členskému státu výzvu dopisem, v níž uvedla, že tento režim je neslučitelný s článkem 5 a čl. 8 odst. 1 této směrnice a není odůvodněn účely výzkumu na základě jejího čl. 9 odst. 1 písm. b). Pokud jde o posledně uvedené ustanovení, Maltská republika podle názoru Komise neprokázala, že tento odchylný režim byl přijat z důvodu neexistence jiného uspokojivého řešení, ani to, že uvedený odchylný režim sleduje skutečný výzkumný účel.

27 Maltská republika odpověděla dopisem ze dne 3. února 2021, v němž uvedla, že odchylný režim pro účely výzkumu přijatý v roce 2020 splňuje podmínky stanovené v článku 9 směrnice 2009/147.

28 Vzhledem k tomu, že argumenty předložené Maltskou republikou v odpověď na výzvu dopisem nebyly uspokojující, zaslala Komise tomuto členskému státu dne 9. června 2021 odůvodněné stanovisko, v němž jej vyzvala k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby tomuto odůvodněnému stanovisku vyhověl ve lhůtě jednoho měsíce od jeho doručení.

29 Ministr zrušil dne 14. října 2021 rámcová pravidla z roku 2020, „aniž byla dotčena platnost jakýchkoli úkonů, které podle nich byly nebo měly být učiněny“.

30 Dne 19. října 2021 přijal ministr odchylný režim pro účely výzkumu, popsaný v bodech 18 až 22 tohoto rozsudku na období od 20. října do 20. prosince 2021. Oznámením z roku 2022 tento ministr stanovil další „období výzkumu“ od 20. října do 20. prosince 2022.

K žalobě

31 Komise uvádí, že vzhledem k tomu, že rámcová pravidla z roku 2020 a 2021, jakož i oznámení z let 2020, 2021 a 2022 jsou součástí téhož jednání, je třeba je z hlediska ustanovení čl. 9 odst. 1 písm. b) směrnice 2009/147 považovat za jeden a tentýž odchylný režim pro účely výzkumu. Komise poznamenává, že Maltská republika nezpochybnila, že tento režim je neslučitelný se zákazy stanovenými v čl. 5 písm. a) a čl. 8 odst. 1 ve spojení s přílohou IV písm. a) směrnice 2009/147, a má za to, že tento členský stát neprokázal, že byly splněny podmínky pro odchylku obsažené v čl. 9 odst. 1 písm. b) této směrnice. Zaprvé Maltská republika neprokázala, že uvedený režim sleduje výzkumný účel. Zadruhé tento členský stát neodůvodnil neexistenci jiného uspokojivého řešení. Zatřetí neprokázal neexistenci takové alternativy.

K přípustnosti žaloby

Argumentace účastnic řízení

32 Maltská republika tvrdí, že žaloba je nepřípustná, neboť se zakládá na odůvodněném stanovisku, po němž bezprostředně následovala podstatná změna vnitrostátního právního rámce, který je v žalobě zaměňován s předchozím právním rámcem. Podle tohoto členského státu brání nejasnost předmětu a rozsahu žaloby výkonu práva na obhajobu. Komise totiž ve své žalobě neupřesňuje, zda se její výtky týkají právního rámce platného v okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku nebo právního rámce platného v současné době.

33 Maltská republika uvádí, že Komise se sice ve své žalobě snaží minimalizovat význam změn zavedených rámcovými pravidly z roku 2021, avšak tyto změny jsou podstatné, takže právní rámec z roku 2021, který z nich vyplývá, není „prakticky totožný“ s právním rámcem plynoucím z rámcových pravidel z roku 2020. Odchylný režim pro účely výzkumu přijatý v roce 2021 naopak reagoval na obavy Komise a významně pozměnil několik zásadních aspektů předchozího režimu.

34 V tomto ohledu Maltská republika poznamenává, že není schopna zjistit, zda se porušení, na která Komise poukazuje v žalobě, týkají odchylného režimu pro účely výzkumu přijatého v roce 2020 nebo odchylného režimu přijatého v roce 2021. Totéž platí pro výtku Komise týkající se rozhodnutí nevyužít zkušené ornitology, jelikož tento orgán neupřesňuje, zda se tato výtka vztahuje k prvnímu či druhému z těchto režimů, ačkoli posledně uvedený režim přinesl významná zlepšení s cílem zajistit, aby byli příslušní ornitologové zapojeni a plně integrováni do výzkumného projektu, a to za účelem správného analyzování, zpracování a extrapolace shromážděných údajů.

35 V replice Komise poznamenává, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se žaloby pro nesplnění povinnosti mohou vztahovat na skutečnosti, které nastaly po vydání odůvodněného stanoviska, pokud mají stejnou povahu jako ty, které byly uvedeny v tomto stanovisku, a představují stejné jednání, jako je tomu v projednávané věci. V projednávané věci se odůvodněné stanovisko ze dne 9. června 2021 týkalo odchylného režimu pro účely výzkumu přijatého v roce 2020. Komise uvádí, že v žalobě napadla tento režim, který byl prodloužen odchylným režimem pro účely výzkumu přijatým v roce 2021 a oznámením z roku 2022.

36 V tomto ohledu Komise uvádí, že podstatné prvky odchylného režimu pro účely výzkumu přijatého v roce 2020, které podle odůvodněného stanoviska nebyly v souladu s čl. 9 odst. 1 písm. b) směrnice 2009/147, byly zachovány v odchylném režimu pro účely výzkumu přijatého v roce 2021, který platil v době podání žaloby. Tak je tomu zejména v případě cíle shromáždit informace o referenčních populacích sedmi předmětných druhů pěnkavovitých, podmínek pro udělování povolení, jakož i rozsahu působnosti tohoto režimu.

37 Tuto kontinuitu potvrzuje podle Komise skutečnost, že podle rámcových pravidel z roku 2021 byla povolení udělována na základě žádostí podaných v souladu s rámcovými pravidly z roku 2020. Z tohoto důvodu byla rámcová pravidla z roku 2020 „zrušena, aniž byla dotčena platnost jakýchkoli úkonů, které podle nich byly nebo měly být učiněny“.

38 Komise má za to, že na rozdíl od tvrzení Maltské republiky, podle kterého existuje nový „regulační orgán složený z akreditovaných akademických pracovníků, kvalifikovaných ornitologů a datových analytiků“, zůstává ve skutečnosti regulačním orgánem odpovědným za výzkum WBRU, který již tuto funkci plnil podle rámcových pravidel z roku 2020. Nově vytvořená možnost WBRU jmenovat vědecké odborníky nebo ornitology má podle všeho malý praktický význam.

39 Maltská republika ani neuvádí, jakým způsobem možnost zavedení předem stanovených parametrů, pravidla týkající se zjišťování neexistence jiných řešení, pravidla týkající se vykazování odchycených ptáků a podmínky platné pro výzkumná střediska podstatně změnily povahu odchylného režimu pro účely výzkumu z roku 2020.

40 Komise odmítá tvrzení Maltské republiky, že žaloba jasně nepopisuje vnitrostátní opatření, v nichž má původ vytýkané nesplnění povinnosti. V žalobě je jasně uvedeno, že sporný odchylný režim pro účely výzkumu zahrnuje „[r]ámcová pravidla z roku 2020, […] oznámení z roku 2020, rámcová pravidla z roku 2021 a oznámení z let 2021 a 2022 (jakož i veškerá budoucí opatření stejného druhu představující stejné jednání)“. Vzhledem k tomuto jasně vymezenému předmětu nebyla nijak ohrožena práva Maltské republiky na obhajobu.

41 V duplice Maltská republika poukazuje na to, že zrušení odchylného režimu pro účely výzkumu přijatého v roce 2020 a přijetí nového režimu v roce 2021 jsou přímým důsledkem pokynů, které obdržela od Komise. Tato situace se podle Maltské republiky liší od jednoduchého každoročního pokračování správní praxe vytýkané v odůvodněném stanovisku.

42 Maltská republika tvrdí, že odchylný režim pro účely výzkumu přijatý v roce 2021 se odlišuje od předchozího režimu, neboť zavedl nové postupy, nové orgány a aktéry a vylepšil prováděcí mechanismy.

43 Podle tvrzení Maltské republiky Komise pochybila, když spatřovala důkaz kontinuity mezi odchylným režimem pro účely výzkumu přijatým v roce 2020 a takovým režimem přijatým v roce 2021 ve skutečnosti, že první režim byl zrušen, „aniž je dotčena platnost jakýchkoli úkonů, které podle nich byly nebo měly být učiněny“. Účelem výrazu „aniž je dotčena“ vyskytující se často v maltské právní úpravě je zajistit, aby zrušením dřívějších právních předpisů nebyla dotčena probíhající soudní řízení.

44 Předmět žaloby Komise je navíc natolik široký, že brání Maltské republice ve zformulování cílené obrany. Skutečnost, že Komise zaměňuje odchylné režimy pro účely výzkumu přijaté v roce 2020 a v roce 2021, vytváří právní nejistotu, která brání tomuto členskému státu formulovat odpovídající obranu na základě napadených pravidel, která by byla jasně vymezena.

Závěry Soudního dvora

45 Podle ustálené judikatury Soudního dvora je předmět žaloby pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU vymezen odůvodněným stanoviskem Komise, takže žaloba musí být založena na stejném odůvodnění a žalobních důvodech jako toto stanovisko (rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 37 a citovaná judikatura).

46 V projednávané věci Komise v žalobě, stejně jako v odůvodněném stanovisku ze dne 9. června 2021, uvádí, že Maltská republika tím, že přijala odchylný režim umožňující odchyt živých jedinců sedmi předmětných druhů pěnkavovitých, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z ustanovení článku 5 a čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/147 ve spojení s jejím čl. 9 odst. 1

z důvodu, že Maltská republika zaprvé neprokázala, že její odchylný režim sleduje výzkumný účel, jelikož tento režim není založen na vědeckých metodách, vede k jeho chybnému uplatňování, sleduje cíl, který nesouvisí s ochranou, a v každém případě je nevhodný k dosažení deklarovaného cíle, zadruhé neodůvodňuje neexistenci jiného uspokojivého řešení a zatřetí neprokazuje neexistenci jiného uspokojivého řešení.

47 Projednávaná žaloba je tedy založena na stejném odůvodnění a stejných žalobních důvodech jako odůvodněné stanovisko ze dne 9. června 2021.

48 Z judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že se nesplnění povinnosti musí posuzovat s ohledem na stav, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku (rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 40 a citovaná judikatura), tedy v projednávané věci 9. července 2021.

49 Pokud je však projednávanou žalobou kritizováno systematické a trvající neplnění článku 5 a čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/147 ve spojení s čl. 9 odst. 1 této směrnice, je nutno připomenout, že nemůže být v zásadě vyloučeno předložení dodatečných důkazů ve stadiu soudního řízení před Soudním dvorem s cílem podpořit obecnost a trvání tvrzeného nesplnění povinnosti (obdobně viz rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 42 a citovaná judikatura).

50 Soudní dvůr již měl konkrétně příležitost upřesnit, že předmět žaloby pro nesplnění povinnosti lze rozšířit o skutečnosti, které nastaly po vydání odůvodněného stanoviska, pouze tehdy, mají-li stejnou povahu a představují-li stejné chování jako skutečnosti, kterých se týká toto stanovisko [rozsudek ze dne 7. září 2023, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty – Arsen a fluoridy), C-197/22, EU:C:2023:642, bod 53 a citovaná judikatura].

51 V projednávané věci je sice nesporné, že rámcová pravidla z roku 2021 zavedla oproti rámcovým pravidlům z roku 2020 změny, avšak tyto změny nejsou zjevně relevantní pro projednávanou žalobu.

52 Tato žaloba totiž usiluje o určení, že odchylný režim umožňující odchyt živých jedinců sedmi předmětných druhů pěnkavovitých je v rozporu s povinnostmi vyplývajícími z ustanovení článku 5 a čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/147 ve spojení s jejím čl. 9 odst. 1 z důvodu, že Maltská republika zaprvé neprokázala, že její odchylný režim sleduje výzkumný účel, jelikož tento režim není založen na vědeckých metodách, vede k jeho chybnému uplatňování, sleduje cíl, který nesouvisí s ochranou, a v každém případě není vhodný k dosažení deklarovaného cíle, zadruhé neodůvodňuje neexistenci jiného uspokojivého řešení a zatřetí neprokazuje neexistenci jiného uspokojivého řešení. Pouhá skutečnost, že Maltská republika pozměnila právní rámec zavedením nových postupů, nových orgánů a aktérů, kteří mají být zapojeni do tohoto režimu, a posílila prováděcí mechanismy, nemůže přitom z důvodu jeho obecné povahy a chybějících přesnějších důkazů prokázat, že odchylný režim pro účely výzkumu přijatý v roce 2021 představuje z hlediska předmětu projednávané žaloby nový odchylný režim, který se podstatně odlišuje od dříve platného režimu.

53 Také je neopodstatněné tvrzení Maltské republiky, že sporný odchylný režim není v žalobě jasně vymezen. Odchylný režim uvedený v žalobě zahrnuje totiž rámcová pravidla z roku 2020, oznámení z roku 2020, rámcová pravidla z roku 2021 a oznámení z let 2021 a 2022, jakož

i veškerá budoucí opatření stejného druhu, která představují stejné jednání, přičemž toto poslední upřesnění je v projednávané věci bezpředmětné, neboť Komise nerozšířila předmět žaloby na opatření přijatá po oznámení z roku 2022.

54 Právo Maltské republiky na obhajobu tedy nebylo porušeno. V tomto ohledu je třeba také uvést, že Maltská republika byla s to, jak vyplývá z jejích písemností, formulovat podrobnou argumentaci k výtkám a argumentům předloženým Komisí.

55 Žaloba je tedy přípustná.

K žalobnímu důvodu vycházejícímu z nedostatečného odůvodnění, pokud jde o neexistenci „jiného uspokojivého řešení“ ve smyslu čl. 9 odst. 1 směrnice 2009/147

Argumentace účastnic řízení

56 Komise tvrdí, že rámcová pravidla z roku 2020 a z roku 2021 neobsahují odůvodnění ohledně neexistence jiného uspokojivého řešení a přenechávají tato posouzení pouze ministrovi, když rozhoduje o zahájení „období výzkumu“ prostřednictvím oznámení.

57 V oznámeních z let 2020, 2021 a 2022 ministr uvedl, že neexistuje jiné uspokojivé řešení, avšak neposkytl dostatečně jasné odůvodnění, aby byly splněny požadavky právní jistoty. Tato oznámení popisují cíl odchylného režimu, kterým je shromáždění údajů z kontrol kroužků za účelem určení referenční populace sedmi předmětných druhů pěnkavovitých na území Maltské republiky. Tato oznámení ani dokumenty uvedené v poznámkách pod čarou v těchto oznámeních však nevysvětlují, proč se ministr rozhodl sledovat tento cíl udělením povolení tisícům amatérů, a nikoli jinými prostředky, jako je zapojení příslušných vědců.

58 Podle Komise ministr nijak nevysvětluje důvody, proč se Maltská republika rozhodla nezapojit osoby provádějící kroužkování ptáků do národního programu kroužkování nebo nevyužít k nápravě zjištěného nedostatku údajů jiné zavedené vědecké prostředky, jako jsou běžně používaná sčítání ptačích populací.

59 Maltská republika navíc neodůvodnila neexistenci jiného uspokojivého řešení proto, že oznámení z let 2020, 2021 a 2022 ani doporučení maltského ornitologického výboru, ani zprávy WBRU, na které Maltská republika odkazuje, se nezabývají otázkou, zda by účast skutečných vědců představovala jiné uspokojivé řešení.

60 Maltská republika namítá, že rámcová pravidla z let 2020 a 2021, jakož i oznámení z let 2020, 2021 a 2022 dostatečně odůvodňují neexistenci jiného uspokojivého řešení. Zaprvé neexistence jiného řešení je výslovně vyžadována článkem 9 směrnice 2009/147. Zadruhé pravidlo 6 odst. 1 rámcových pravidel z roku 2021 stanoví, že výzkumnou studií bude muset být po vyhodnocení a analýze zajištěno, že „neexistuje jiné uspokojivé řešení“. Zatřetí opatření přijatá v rámci odchylného režimu pro účely výzkumu z roku 2021, jakož i v průběhu „období výzkumu“ v letech 2020, 2021 a 2022 poskytovala všechny relevantní informace odůvodňující neexistenci jiného uspokojivého řešení. Konkrétně oznámení z roku 2020 odkazuje výslovně na doporučení ornitologického výboru, jakož i sběry kroužků v období let 1920–2018 a na zprávu o selektivnosti a velikosti ok předloženou WBRU. Tyto zprávy jsou součástí tohoto oznámení a poskytují relevantní kontextové informace, jakož i přesné vědecké údaje, které odůvodňují neexistenci jiného uspokojivého řešení.

Závěry Soudního dvora

61 Úvodem je třeba připomenout, že hlavním cílem směrnice 2009/147 je, jak vyplývá zejména z jejího článku 1, ochrana ptáků (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. března 2021, One Voice et Ligue pour la protection des oiseaux, C-900/19, EU:C:2021:211, bod 34). Podle čl. 5 písm. a) a e) této směrnice přijmou členské státy nezbytná opatření k vytvoření obecné právní úpravy ochrany všech druhů ptáků uvedených ve zmíněném článku 1, která zahrnuje zejména zákaz úmyslného usmrcování nebo odchytu jakýmkoli způsobem, jakož i držení druhů ptáků, jejichž lov a odchyt jsou zakázány.

62 Podle čl. 8 odst. 1 uvedené směrnice platí, pokud jde zejména o odchyt ptáků, že členské státy zakážou užití všech prostředků, zařízení nebo metod, jimiž jsou ptáci ve velkém měřítku nebo nevýběrovým způsobem chytáni nebo jejichž použití by mohlo způsobit vymizení druhů v určitých územích, a to zejména těch prostředků, zařízení a metod, které jsou uvedeny v příloze IV písm. a) této směrnice, která uvádí mimo jiné sítě a pasti.

63 Článek 9 odst. 1 písm. b) směrnice 2009/147 stanoví, že členské státy se mohou odchýlit mimo jiné od těchto ustanovení, pokud neexistuje konkrétně pro účely výzkumu jiné uspokojivé řešení.

64 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle judikatury Soudního dvora platí, že za účelem umožnění příslušným orgánům využít odchylek stanovených v článku 9 směrnice 2009/147 pouze způsobem, který je v souladu s unijním právem, musí být vnitrostátní právní a správní rámec nastaven tak, aby používání odchylných ustanovení v něm stanovených splňovalo zásadu právní jistoty. Vnitrostátní právní úprava použitelná v této oblasti proto musí zakotvovat kritéria pro odchylku jasným a přesným způsobem a ukládat povinnost orgánům odpovědným za jejich používání vzít tato kritéria v úvahu (rozsudek ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, bod 47).

65 Dále je třeba, pokud jde o takový odchylný režim, jako je režim stanovený v článku 9 směrnice 2009/147, který musí být vykládán striktně a v němž musí u každé odchylky nést důkazní břemeno k prokázání, že požadované podmínky existují, orgán, který o ní rozhoduje, mají členské státy povinnost zabezpečit, že jakýkoliv zásah mající dopad na chráněné druhy bude povolen pouze na základě rozhodnutí obsahujících přesné a náležité odůvodnění, jež odkazuje na důvody, podmínky a požadavky stanovené v tomto článku (rozsudek ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, bod 47). Z ustanovení článku 9 směrnice 2009/147, která odkazují na přísnou kontrolu odchylky stanovené v tomto článku a na selektivní povahu odchytu, jakož i ostatně z obecné zásady proporcionality vyplývá, že odchylka podle článku 9 směrnice 2009/147, kterou členský stát zamýšlí využít, musí být přiměřená potřebám, které ji odůvodňují [rozsudek ze dne 23. dubna 2020, Komise v. Finsko (Jarní lov samce kajky mořské), C-217/19, EU:C:2020:291, body 66 a 67, jakož i citovaná judikatura].

66 Maltská republika tedy musí při dodržení podmínek stanovených judikaturou uvedenou v bodech 64 a 65 tohoto rozsudku prokázat, že jsou splněny podmínky pro odchylku podle čl. 9 odst. 1 směrnice 2009/147, z níž vycházela.

67 Maltská právní úprava stanoví jasně a přesně kritéria pro odchylku a orgánům pověřeným k jejich používání ukládá, aby tato kritéria zohledňovaly. Jak totiž bylo uvedeno v bodech 8, 14 a 20 tohoto rozsudku, pravidlo 9 pravidel ochrany volně žijících ptáků provádí z podstatné části článek 9

směrnice 2009/147, zatímco pravidlo 4 rámcových pravidel z roku 2020 a pravidlo 8 rámcových pravidel z roku 2021 ukládají ministrovi, aby při zahájení období výzkumu ověřil, zda neexistuje jiné uspokojivé řešení.

68 Naproti tomu je nutno konstatovat, že oznámení z let 2020, 2021 a 2022, která umožňují odchyt jedinců sedmi předmětných druhů pěnkavovitých během „období výzkumu“ v letech 2020, 2021 a 2022, nejsou slučitelná s článkem 9 směrnice 2009/147.

69 Tato oznámení sice uvádějí, že neexistuje jiné uspokojivé řešení, a výslovně odkazují na doporučení ornitologického výboru, avšak tuto neexistenci jasně a náležitě neodůvodňují. Konkrétně nejsou v uvedených oznámeních zmíněny ani jiné vědecké prostředky běžně používané v ornitologické oblasti, a to ani za účelem jejich potvrzení nebo vyloučení.

70 Z toho vyplývá, že žalobní důvod vycházející z toho, že v odchylném režimu přijatém Maltskou republikou je nedostatečně odůvodněna neexistence „jiného uspokojivého řešení“ ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. b) směrnice 2009/147, je právně opodstatněný, a musí mu být tedy vyhověno.

71 Vzhledem k tomuto konstatování se v projednávané věci nejeví jako nezbytné zkoumat žalobní důvody týkající se údajného neprokázání neexistence jiného uspokojivého řešení, jakož i toho, že maltský odchylný režim nesleduje výzkumný účel ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. b) směrnice 2009/147 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, bod 53).

72 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že Maltská republika tím, že přijala odchylný režim, který umožňuje odchyt živých jedinců sedmi druhů volně žijících pěnkavovitých, a sice pěnkavy obecné *(Fringilla coelebs)*, konopky obecné *(Carduelis cannabina)*, stehlíka obecného *(Carduelis carduelis)*, zvonka zeleného (*Carduelis chloris)*, dlaska tlustozobého *(Coccothraustes coccothraustes)*, zvonohlíka zahradního *(Serinus serinus)* a čížka lesního *(Carduelis spinus)*, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 5 a čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/147 ve spojení s čl. 9 odst. 1 této směrnice.

K nákladům řízení

73 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Maltská republika byla ve věci v zásadě neúspěšná, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

1) **Maltská republika tím, že přijala odchylný režim, který umožňuje odchyt živých jedinců sedmi druhů volně žijících pěnkavovitých, a sice pěnkavy obecné *(Fringilla coelebs)*, konopky obecné *(Carduelis cannabina)*, stehlíka obecného *(Carduelis carduelis)*, zvonka zeleného (*Carduelis chloris)*, dlaska tlustozobého *(Coccothraustes coccothraustes)*, zvonohlíka zahradního *(Serinus serinus)* a čížka lesního *(Carduelis spinus)*, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 5 a čl. 8 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků ve spojení s čl. 9 odst. 1 této směrnice.**

2) Maltské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy