Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

19. rujna 2024.*

„Povreda obveze države članice – Direktiva 2009/147/EZ – Očuvanje divljih ptica – Članak 5., članak 8. stavak 1. i članak 9. stavak 1. – Odstupajuće uređenje kojim se dopušta hvatanje živih jedinki sedam vrsta divljih zeba – Odstupajuća ovlast država članica za potrebe istraživanja – Uvjeti”

U predmetu C-23/23,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 20. siječnja 2023.,

Europska komisija, koju zastupaju C. Hermes i R. Lindenthal, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Republike Malte, koju zastupa A. Buhagiar, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Sarmiento Ramírez-Escudera, *abogado*,

tuženika,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev, predsjednik vijeća, L. Bay Larsen (izvjestitelj), potpredsjednik Suda, T. von Danwitz, A. Kumin i I. Ziemele, suci,

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 7. ožujka 2024.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 30. svibnja 2024.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je Republika Malta donošenjem odstupajućeg uređenja kojim se dopušta hvatanje živih jedinki sedam vrsta divljih zeba, odnosno obične zebe (*Fringilla coelebs*), konopljarke (*Carduelis cannabina*), češljugara (*Carduelis carduelis*), zelendura (*Carduelis chloris*), batokljuna (*Coccothraustes coccothraustes*), žutarice (*Serinus serinus*) i čižka (*Carduelis spinus*) (u daljnjem tekstu: predmetnih sedam vrsta zeba), povrijedila obveze koje ima na temelju odredaba članka 5. i članka 8. stavka 1. Direktive 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128. i ispravak SL 2015., L 75, str. 20.), u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1.

Pravni okvir

Pravo Unije

2 Člankom 2. Direktive 2009/147 određuje se:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere za održavanje populacije vrsta iz članka 1. na razini koja odgovara posebno ekološkim, znanstvenim i kulturološkim zahtjevima, istodobno uzimajući u obzir gospodarske i rekreacijske zahtjeve, ili za prilagođavanje tih vrsta toj razini.”

3 Članak 5. točke (a) i (e) te direktive glasi kako slijedi:

„Ne dovodeći u pitanje članke 7. i 9. države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi uspostavile opći sustav zaštite svih vrsta ptica navedenih u članku 1., posebno zabranjujući:

(a) namjerno ubijanje ili hvatanje na bilo koji način;

[…]

(e) držanje ptica koje pripadaju vrstama čije izlovljavanje i hvatanje su zabranjeni.”

4 U skladu s člankom 8. stavkom 1. navedene direktive, „[š]to se tiče izlovljavanja, hvatanja ili ubijanja ptica u skladu s ovom Direktivom, države članice zabranjuju uporabu svih sredstava, mjera ili metoda namijenjenih za masovno ili neselektivno hvatanj[e] ili ubijanje ptica, koji bi mogli uzrokovati lokalni nestanak neke vrste, posebno uporabu onih iz Priloga IV. točke (a)”.

5 U Prilogu IV. točki (a) četvrtoj alineji Direktive 2009/147 navedena su sljedeća sredstva:

„– mreže, klopke, otrovi i otrovani ili omamljujući mamci”.

6 Člankom 9. stavcima 1. i 2. te direktive propisuje se:

„1. Države članice mogu odstupiti od odredaba iz članaka od 5. do 8., ako ne postoji drugo zadovoljavajuće rješenje, iz sljedećih razloga:

[…]

(b) za potrebe istraživanja i obrazovanja, obnavljanja populacija, ponovnog unošenja vrsta, te za potrebe uzgoja koji je neophodan za te namjene;

(c) radi izdavanja dozvola, pod strogo nadziranim uvjetima i na selektivnoj osnovi, za hvatanje, držanje ili drugo razborito korištenje određenih ptica u malom broju.

2. Kod odstupanja iz stavka 1. moraju se navesti:

(a) vrste koje su predmet odstupanja;

(b) sredstva, mjera ili metode koji su odobreni za hvatanje ili ubijanje;

(c) uvjeti rizika i okolnosti s obzirom na vrijeme i mjesto pod kojima se takva odstupanja mogu odobriti;

(d) tijelo ovlašteno za proglašenje postojanja traženih uvjeta i za odlučivanje o tome koja se sredstva, mjere ili metode smiju koristiti, u okviru kojih ograničenja i tko ih smije koristiti;

(e) kontrole koje će se provesti.”

Malteško pravo

Pravilnik o očuvanju divljih ptica

7 Legal Notice 79 – Conservation of Wild Birds Regulations (Pravna obavijest 79 o Pravilniku o očuvanju divljih ptica) od 29. ožujka 2006. (u daljnjem tekstu: Pravilnik o očuvanju divljih ptica) osnovni je pravni akt za prenošenje Direktive 2009/147 u malteško pravo.

8 Konkretno, pravilom 9. Pravilnika o očuvanju divljih ptica u bitnome se prenosi članak 9. Direktive 2009/147 i utvrđuju se uvjeti za ocjenu odstupanjâ. Njime se uređuje postupak odlučivanja koji uključuje obvezno razmatranje Malteškog ornitološkog odbora (u daljnjem tekstu: ornitološki odbor).

9 U skladu s pravilom 10. Pravilnika o očuvanju divljih ptica, uloga ornitološkog odbora sastoji se, među ostalim, od davanja preporuka nadležnom ministru za okoliš (u daljnjem tekstu: ministar) u pogledu odobravanja odstupanja od odredaba pravila 4., 5., 6., 7., 18. i 21. te od provjeravanja u redovitim vremenskim razmacima jesu li uvjeti kojima se uređuje dodjela takvog odobravanja, ili više njih, i dalje ispunjeni. Usto, tim se pravilom 10. utvrđuje ovlast ministra da se prilikom razmatranja preporuka ornitološkog odbora izjasni o odobravanju odstupanja kao i njegova obveza pisanog obrazlaganja njegove odluke u slučaju znatnog odstupanja između preporuka ornitološkog odbora i te odluke.

10 Pravilom 27. Pravilnika o očuvanju divljih ptica uređuju se postupci u slučaju neispunjenja navedenih pravila i sankcije koje se primjenjuju u slučaju povreda počinjenih u okviru odstupanja.

Odstupajuće uređenje za potrebe istraživanja doneseno 2020.

– *Okvirni pravilnik iz 2020.*

11 Legal Noticeom 399 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Research Derogation to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) Regulations, 2020 (Pravna obavijest 399 o Pravilniku iz 2020. o očuvanju divljih ptica (Okvirni pravilnik o dopuštanju odstupanja za potrebe istraživanja radi utvrđivanja malteške referentne populacije sedam vrsta zeba)) od 19. listopada 2020. (u daljnjem tekstu: Okvirni pravilnik iz 2020.) utvrđuje se odstupanje radi hvatanja jedinki predmetnih sedam vrsta zeba za potrebe istraživanja.

12 Pravilo 1. stavak 2. Okvirnog pravilnika iz 2020. glasi:

„Cilj je ovih pravila utvrditi okvir kojim se, na temelju članka 9. stavka 1. točke (b) Direktive [2009/147], omogućuje odstupanje za potrebe istraživanja radi utvrđivanja malteške referentne populacije [predmetnih] sedam vrsta zeba. Svrha je ovih pravila osobito prikupiti dovoljno znanstvenih informacija kako bi Republika Malta uvela odstupajuće uređenje u smislu članka 9. stavka 1. točke (c) Direktive [2009/147] koje zadovoljava uvjet ‚malog broja', kako ga je protumačio Sud u presudi [od 21. lipnja 2018., Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)]".

13 Pravilom 3. tog okvirnog pravilnika određuje se da se tih sedam vrsta ptica hvata isključivo mrežama na sklapanje (engl. *clap-nets*) veličine oka mrežnog tega od najmanje 18 mm x 18 mm, radi kontrole i/ili označivanja prstenom i/ili označivanja satelitskim odašiljačem. Obrasci o kontroli prstenovane ptice šalju se Maltese Wild Birds Regulation Unitu (malteški Odjel za regulaciju divljih ptica, u daljnjem tekstu: WBRU), koji je dio Ministarstva okoliša, održivog razvoja i klimatskih promjena.

14 Pravilom 4. navedenog okvirnog pravilnika predviđa se da ministar može u jesen proglasiti razdoblje istraživanja koje ne prelazi 64 dana i utvrditi da ne postoji „drugo zadovoljavajuće rješenje" u smislu članka 9. stavka 1. Direktive 2009/147.

15 Pravilom 5. Okvirnog pravilnika iz 2020. hvatanje jedinki predmetnih sedam vrsta zeba ograničeno je na osobe koje raspolažu posebnom dozvolom u tu svrhu. Ta se dozvola može izdati samo osobama koje, među ostalim, dostave plan područja na kojem su označene njihove odobrene mreže na sklapanje te koje su pohađale i položile obvezni tečaj o istraživačkim ciljevima.

– *Izjava za 2020.*

16 U skladu s pravilom 1. stavkom 2. Legal Noticea 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 (Pravna obavijest 400 o Pravilniku iz 2020. o očuvanju divljih ptica (Izjava o dopuštanju razdoblja odstupanja za potrebe istraživanja radi utvrđivanja malteške referentne populacije sedam vrsta zeba)) od 19. listopada 2020. (u daljnjem tekstu: Izjava za 2020.):

„[…] budući da na državnom području Republike Malte:

(a) [predmetnih sedam vrsta zeba] predstavlja ptice selice koje mijenjaju stanište;

(b) a do sada su prikupljeni vrlo ograničeni podaci o kontroli prstenova [predmetnih sedam vrsta zeba] kako bi se pružile odlučujuće informacije o regijama podrijetla glavnih skupina ptica (referentna populacija) […]

ministar ovime utvrđuje da ne postoji drugo zadovoljavajuće rješenje za provedbu iscrpnog istraživanja od strane osoba s dozvolom pomoću registriranih mreža na sklapanje, koje predstavljaju najselektivniju metodu za hvatanje primjeraka tih vrsta, kako bi se zabilježili podaci o pronalasku (kontroli) prstena, prstenovanju ptica i zatim njihovu trenutačnom puštanju u prirodu te, u mjeri u kojoj je to apsolutno nužno, za dobivanje podataka koji omogućuju određivanje referentne populacije predmetnih vrsta na Malti, u skladu s odredbama Direktive [2009/147] i [Okvirnog pravilnika iz 2020.]."

17 Pravilom 4. te izjave predviđa se:

„[…] razdoblje istraživanja za [predmetnih sedam vrsta zeba] za 2020. traje šezdeset i dva (62) dana, od 20. listopada 2020. do 20. prosinca 2020., uključujući ta dva datuma […]".

Odstupajuće uređenje za potrebe istraživanja doneseno 2021.

– *Okvirni pravilnik iz 2021.*

18 Legal Noticeom 387 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Research Derogation to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) (Repeal) Regulations, 2021 (Pravna obavijest 387 o Pravilniku iz 2021. o očuvanju divljih ptica (Okvirni pravilnik o dopuštanju odstupanja za potrebe istraživanja radi utvrđivanja malteške referentne populacije sedam vrsta zeba (stavljanje izvan snage)) od 14. listopada 2021. stavljen je izvan snage Okvirni pravilnik iz 2020.

19 Legal Noticeom 394 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 (Pravna obavijest 394 o Pravilniku iz 2021. o očuvanju divljih ptica (Okvirni pravilnik o dopuštanju odstupanja za potrebe znanstvenog istraživanja sedam vrsta zeba)) od 19. listopada 2021. (u daljnjem tekstu: Okvirni pravilnik iz 2021.) utvrđuje se odstupajuće uređenje za potrebe istraživanja kojim se omogućuje hvatanje jedinki predmetnih sedam vrsta zeba.

20 Članak 8. Okvirnog pravilnika iz 2021. glasi istovjetno kao i članak 4. Okvirnog pravilnika iz 2020.

– *Izjava za 2021.*

21 U skladu s pravilom 1. stavkom 2. Legal Noticea 395 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 (Pravna obavijest 395 o Pravilniku iz 2021. o očuvanju divljih ptica (Izjava o dopuštanju odstupanja za potrebe znanstvenog istraživanja sedam vrsta zeba)) od 19. listopada 2021.:

„[…] budući da na državnom području Republike Malte:

(a) [predmetnih sedam vrsta zeba] predstavlja ptice selice koje mijenjaju stanište;

(b) sustav japanskih mreža [(engl. *mist-nets*)] koji se upotrebljava za hvatanje ptica nije prikladan za pružanje podataka […] o kontroli prstenova za dotične vrste kako bi se dobile odlučujuće informacije o regijama podrijetla glavnih skupina ptica (referentna populacija), kako je potvrdio Sud […] u [presudi od 21. lipnja 2018., Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)]; te s obzirom na to da

(c) prstenovači iz nacionalnog programa za prstenovanje ne mogu koristiti žive mamce za potrebe prstenovanja i kontrole, čemu se etički protive, pri čemu su živi mamci ključan element za funkcioniranje sustava mreža na sklapanje,

ministar ovime utvrđuje da ne postoji drugo zadovoljavajuće rješenje za provedbu iscrpnog istraživanja od strane osoba s dozvolom pomoću registriranih mreža na sklapanje, koje predstavljaju najselektivniju metodu […] za hvatanje primjeraka predmetnih vrsta, kako bi se zabilježili podaci o pronalasku (kontroli) prstena, prstenovanju ptica i zatim njihovu trenutačnom puštanju u prirodu te, u mjeri u kojoj je to apsolutno nužno, za dobivanje podataka koji omogućuju određivanje referentne populacije predmetnih vrsta na Malti, u skladu s odredbama Direktive [2009/147] i okvirnih pravilnika."

22 Pravilom 4. te izjave određuje se:

„[…] razdoblje istraživanja za predmetne vrste za 2021. traje šezdeset i dva (62) dana, od 20. listopada 2021. do 20. prosinca 2021., uključujući ta dva datuma […]".

Odstupajuće uređenje za potrebe istraživanja doneseno 2022.

– *Okvirni pravilnik iz 2022.*

23 Legal Noticeom 256 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) (Amendment) Regulations, 2022 (Pravna obavijest 256 o Pravilniku iz 2022. o očuvanju divljih ptica (Okvirni pravilnik o dopuštanju odstupanja za potrebe znanstvenog istraživanja sedam vrsta zeba (dopuna)) od 19. listopada 2022. izmijenjene su određene odredbe Okvirnog pravilnika iz 2021.

– *Izjava za 2022.*

24 Legal Noticeom 257 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2022 (Pravna obavijest 257 o Pravilniku iz 2022. o očuvanju divljih ptica (Izjava o dopuštanju odstupanja za potrebe znanstvenog istraživanja sedam vrsta zeba)) od 19. listopada 2022. (u daljnjem tekstu: Izjava za 2022.) otvoreno je još jedno „razdoblje istraživanja", odnosno od 20. listopada 2022. do 20. prosinca 2022., pod istim uvjetima kao oni utvrđeni Izjavom za 2021.

Okolnosti spora i predsudski postupak

25 Republika Malta donijela je 2014., na temelju članka 9. stavka 1. točke (c) Direktive 2009/147, odstupajuće uređenje kojim se dopušta hvatanje živih jedinki predmetnih sedam vrsta zeba. Presudom od 21. lipnja 2018., Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), Sud je presudio da je

donošenjem tog uređenja Republika Malta povrijedila obveze koje ima na temelju odredaba članka 5. točaka (a) i (e) i članka 8. stavka 1. te direktive, u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1. točkom (c).

26 Slijedom te presude Republika Malta donijela je 19. listopada 2020., na temelju članka 9. stavka 1. točke (b) Direktive 2009/147, odstupajuće uređenje za potrebe istraživanja, koje se navodi u točkama 11. do 17. ove presude, kojim se dopušta hvatanje predmetnih sedam vrsta zeba. Komisija je 3. prosinca 2020. toj državi članici uputila pismo opomene u kojem je navela da to uređenje nije u skladu s člankom 5. i člankom 8. stavkom 1. te direktive te da nije opravdano za potrebe istraživanja na temelju njezina članka 9. stavka 1. točke (b). Što se tiče potonje odredbe, Komisija je smatrala da Republika Malta nije dokazala da je to odstupajuće uređenje doneseno zbog nepostojanja drugog zadovoljavajućeg rješenja kao ni to da se navedenim uređenjem nastojao postići stvarni cilj istraživanja.

27 Dopisom od 3. veljače 2021. Republika Malta odgovorila je da njezino odstupajuće uređenje za potrebe istraživanja doneseno 2020. ispunjava uvjete iz članka 9. Direktive 2009/147.

28 Smatrajući nezadovoljavajućima argumente Republike Malte u odgovoru na pismo opomene, Komisija je 9. lipnja 2021. uputila obrazloženo mišljenje toj državi članici, pozivajući je da poduzme potrebne mjere kako bi se uskladila s tim mišljenjem u roku od dva mjeseca od njegove dostave.

29 Ministar je 14. listopada 2021. stavio izvan snage Okvirni pravilnik iz 2020. „ne dovodeći u pitanje valjanost onoga što je učinjeno ili propušteno učiniti u skladu s tim pravilima”.

30 Ministar je 19. listopada 2021. donio odstupajuće uređenje za potrebe istraživanja, navedeno u točkama 18. do 22. ove presude, za razdoblje od 20. listopada 2021. do 20. prosinca 2021. Izjavom za 2022. ministar je otvorio još jedno „razdoblje istraživanja” koje je trajalo od 20. listopada 2022. do 20. prosinca 2022.

O tužbi

31 Komisija navodi da s obzirom na to da okvirni pravilnici iz 2020. i 2021., kao i izjave za 2020., 2021. i 2022., čine dio istovjetnog postupanja, valja ih u pogledu odredaba članka 9. stavka 1. točke (b) Direktive 2009/147 smatrati istim odstupajućim uređenjem za potrebe istraživanja. Komisija napominje da Republika Malta nije osporavala da to uređenje nije u skladu sa zabranama iz članka 5. točke (a) i članka 8. stavka 1. Direktive 2009/147, u vezi s njezinim Prilogom IV., i smatra da ta država članica nije dokazala da su ispunjeni uvjeti za odstupanje iz članka 9. stavka 1. točke (b) te direktive. Kao prvo, Republika Malta nije dokazala da se navedenim uređenjem nastoji postići cilj istraživanja. Kao drugo, ta država članica nije obrazložila nepostojanje drugog zadovoljavajućeg rješenja. Kao treće, ona ne dokazuje nepostojanje takve alternative.

Dopuštenost

Argumentacija stranaka

32 Republika Malta ističe prigovor nedopuštenosti ove tužbe jer se temelji na obrazloženom mišljenju nakon kojeg je ubrzo uslijedila bitna izmjena nacionalnog pravnog okvira, koja se u tužbi miješa s ranijim pravnim okvirom. Ta država članica smatra da nedostatak jasnoće u pogledu predmeta i dosega tužbe šteti ostvarivanju njezinih prava na obranu. Ona tvrdi da Komisija u svojoj tužbi ne pojašnjava odnose li se prigovori na pravni okvir koji je bio na snazi u trenutku isteka roka iz obrazloženog mišljenja ili na pravni okvir koji je trenutačno na snazi.

33 Republika Malta ističe da iako Komisija u svojoj tužbi pokušava umanjiti važnost izmjena uvedenih Okvirnim pravilnikom iz 2021., one jesu bitne, tako da pravni okvir koji iz njih proizlazi nije „praktički istovjetan" pravnom okviru koji proizlazi iz Okvirnog pravilnika iz 2020. Naprotiv, odstupajućim uređenjem za potrebe istraživanja donesenim 2021. odgovorilo se na Komisijine zabrinutosti te je na bitan način izmijenjeno nekoliko važnih aspekata prethodnog uređenja.

34 Republika Malta navodi u tom pogledu da nije u mogućnosti shvatiti odnose li se povrede obveza koje ističe Komisija u svojoj tužbi na odstupajuće uređenje za potrebe istraživanja doneseno 2020. ili 2021. Isto vrijedi i za Komisijin prigovor koji se odnosi na odluku o nepozivanju iskusnih ornitologa, pri čemu ona ne pojašnjava odnosi li se taj prigovor na prvo ili drugo uređenje, s obzirom na to da su potonjim uređenjem uvedena znatna poboljšanja s ciljem zapošljavanja relevantnih ornitologa koji su u punom opsegu uključeni u istraživački projekt, kako bi se prikupljeni podaci pravilno analizirali, obradili i preuzeli.

35 U svojoj replici Komisija napominje da se prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda tužbe zbog povrede obveze mogu proširiti na činjenice koje su nastale nakon obrazloženog mišljenja, ako su one iste prirode kao i činjenice na koje se odnosi to mišljenje te ako su konstitutivni elementi istog postupanja, što je ovdje slučaj. U ovom slučaju obrazloženo mišljenje od 9. lipnja 2021. odnosilo se na odstupajuće uređenje za potrebe istraživanja doneseno 2020. Komisija navodi da je u svojoj tužbi imala u vidu to uređenje koje je produljeno odstupajućim uređenjem za potrebe istraživanja donesenim 2021. i izjavom za 2022.

36 Komisija u tom pogledu ističe da su ključni elementi odstupajućeg uređenja za potrebe istraživanja donesenog 2020., kojima prema navodima iz obrazloženog mišljenja nije poštovan članak 9. stavak 1. točka (b) Direktive 2009/147, zadržani u odstupajućem uređenju za potrebe istraživanja donesenom 2021., koje je bilo na snazi u trenutku podnošenja ove tužbe. To je osobito slučaj u pogledu cilja prikupljanja informacija o referentnoj populaciji predmetnih sedam vrsta zeba, uvjeta izdavanja dozvola, kao i područja primjene izuzeća tog uređenja.

37 Taj kontinuitet potvrđuje činjenica da su dozvole koje su bile zatražene na temelju zahtjeva podnesenih u skladu s Okvirnim pravilnikom iz 2020. zatim dodijeljene na temelju Okvirnog pravilnika iz 2021. To je razlog zašto je potonji pravilnik stavljen izvan snage „ne dovodeći u pitanje valjanost onoga što je učinjeno ili propušteno učiniti u skladu s tim pravilima".

38 Suprotno tvrdnji Republike Malte o postojanju novog „regulatornog tijela sastavljenog od akreditiranih sveučilišta, kvalificiranih ornitologa i analitičara podataka", Komisija smatra da regulatorno tijelo odgovorno za istraživanje zapravo ostaje WBRU, koji je već imao tu ulogu na temelju Okvirnog pravilnika iz 2020. Čini se da je u praksi gotovo nevažna novoutvrđena mogućnost WBRU-a da imenuje znanstvene stručnjake ili ornitologe.

39 Usto, Republika Malta ne navodi po čemu bi mogućnost uvođenja unaprijed utvrđenih parametara, pravila o utvrđivanju nepostojanja drugih rješenja, pravila koja se odnose na prijavu ulovljenih ptica i uvjeti primjenjivi na istraživačke lokacije bitno promijenili prirodu odstupajućeg uređenja za potrebe istraživanja iz 2020.

40 Komisija osporava navod Republike Malte da se tužbom precizno ne utvrđuje koje su nacionalne mjere uzrok navodne povrede obveze. U tužbi je pojašnjeno da sporno odstupajuće uređenje za potrebe istraživanja obuhvaća „Okvirni pravilnik iz 2020., […] Izjavu za 2020., Okvirni pravilnik iz 2021. i Izjave za 2021. i 2022. (kao i sve buduće istovrsne mjere koje čine isto postupanje)”. S obzirom na taj jasno definiran predmet, prava Republike Malte na obranu nisu bila ugrožena.

41 U svojem odgovoru na repliku Republika Malta naglašava da su stavljanje izvan snage odstupajućeg uređenja za potrebe istraživanja donesenog 2020. i donošenje novog uređenja 2021. izravna posljedica primjedbi koje joj je dostavila Komisija. Ta se situacija razlikuje od običnog ponavljanja, iz godine u godinu, upravne prakse kojoj je prigovoreno u obrazloženom mišljenju.

42 Republika Malta tvrdi da se odstupajuće uređenje za potrebe istraživanja doneseno 2021. razlikuje od prethodnog uređenja jer su njime uspostavljeni novi postupci, nova tijela i novi dionici te su pojačani provedbeni mehanizmi.

43 Komisija je počinila pogrešku time što je dokaz kontinuiteta između odstupajućeg uređenja za potrebe istraživanja donesenog 2020. i onog donesenog 2021. vidjela u činjenici da je prvo uređenje stavljeno izvan snage „ne dovodeći u pitanje valjanost onoga što je učinjeno ili propušteno učiniti u skladu s tim pravilima”. Cilj učestalog izraza u malteškom zakonodavstvu „ne dovodeći u pitanje” jest osigurati da stavljanje izvan snage ranijih zakona ne utječe na sudske postupke koji su u tijeku.

44 Usto, predmet Komisijine tužbe toliko je opsežan da onemogućuje Republici Malti da iznese ciljanu obranu. Činjenica da Komisija miješa odstupajuća uređenja za potrebe istraživanja donesena 2020. i 2021. stvara pravnu nesigurnost koja onemogućuje toj državi članici da iznese odgovarajuću obranu s obzirom na jasno definirana pobijana pravila.

Ocjena Suda

45 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, na temelju članka 258. UFEU-a predmet tužbe zbog povrede obveze određen je Komisijinim obrazloženim mišljenjem pa se tužba mora zasnivati na istim obrazloženjima i tužbenim razlozima kao i to obrazloženo mišljenje (presuda od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 37. i navedena sudska praksa).

46 U ovom slučaju, u okviru ove tužbe, kao i u obrazloženom mišljenju od 9. lipnja 2021., Komisija ističe da je Republika Malta donošenjem odstupajućeg uređenja kojim se dopušta hvatanje živih jedinki predmetnih sedam vrsta zeba povrijedila obveze koje ima na temelju odredaba članka 5. i članka 8. stavka 1. Direktive 2009/147, u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1., s obzirom na to da ta država članica, kao prvo, nije dokazala da njezino odstupajuće uređenje slijedi istraživački cilj jer se to uređenje ne temelji na znanstvenim metodama, dovodi do manjkave primjene, ima cilj koji nije povezan s očuvanjem te je, u svakom slučaju, neprikladan za postizanje navedenog cilja, kao drugo, ne obrazlaže nepostojanje drugog zadovoljavajućeg rješenja i, kao treće, ne dokazuje nepostojanje drugog zadovoljavajućeg rješenja.

47 Slijedom toga, ova se tužba temelji na istim obrazloženjima i razlozima kao i obrazloženo mišljenje od 9. lipnja 2021.

48 Usto, iz sudske prakse Suda proizlazi da postojanje povrede obveze treba ocjenjivati prema stanju u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju (presuda od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 40. i navedena sudska praksa), odnosno u ovom slučaju 9. srpnja 2021.

49 Međutim, budući da se u ovoj tužbi navodi sustavna i trajna povreda odredaba članka 5. i članka 8. stavka 1. Direktive 2009/147, u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1., valja podsjetiti na to da se u načelu ne može isključiti podnošenje dodatnih elemenata kojima se u stadiju postupka pred Sudom nastoji potkrijepiti općenitost i trajnost navodne povrede obveze (vidjeti, po analogiji, presudu od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

50 Konkretno, Sud je već imao priliku pojasniti da se predmet tužbe zbog povrede obveze može proširiti na činjenice nastale nakon obrazloženog mišljenja ako su iste vrste i sastavni dio istog postupanja kao i činjenice na koje se odnosi to mišljenje (presuda od 7. rujna 2023., Komisija/Italija (Granične vrijednosti – Arsen i fluoridi), C-197/22, EU:C:2023:642, t. 53. i navedena sudska praksa).

51 U ovom slučaju, iako je nesporno da su Okvirnim pravilnikom iz 2021. uvedene izmjene u odnosu na Okvirni pravilnik iz 2020., te izmjene nisu relevantne s obzirom na ovu tužbu.

52 Naime, tužbom se nastoji utvrditi da su odstupajućim uređenjem kojim se dopušta hvatanje živih jedinki predmetnih sedam vrsta zeba povrijeđene obveze koje proizlaze iz odredaba članka 5. i članka 8. stavka 1. Direktive 2009/147, u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1., s obzirom na to da Republika Malta, kao prvo, nije dokazala da tim uređenjem slijedi istraživački cilj jer se navedeno uređenje ne temelji na znanstvenim metodama, dovodi do manjkave primjene, ima cilj koji nije povezan s očuvanjem te je, u svakom slučaju, neprikladno za postizanje navedenog cilja, kao drugo, ne obrazlaže nepostojanje drugog zadovoljavajućeg rješenja i, kao treće, ne dokazuje nepostojanje drugog zadovoljavajućeg rješenja. Doista, sama općenita činjenica da je Republika Malta izmijenila pravni okvir uspostavljanjem novih postupaka, novih tijela i novih dionika koji su pozvani sudjelovati u tom novom uređenju te da je ojačala mehanizme nužne za njegovu provedbu nije, ako nisu navedeni detaljniji elementi, takve prirode da dokazuje da odstupajuće uređenje za potrebe istraživanja doneseno 2021. predstavlja, s obzirom na predmet ove tužbe, novo odstupajuće uređenje koje se bitno razlikuje od onog koje je prethodno bilo na snazi.

53 Usto, također nije osnovana tvrdnja Republike Malte da tužbom nije jasno definirano osporavano odstupajuće uređenje. Naime, odstupajuće uređenje na koje se odnosi tužba obuhvaća Okvirni pravilnik iz 2020., Izjavu za 2020., Okvirni pravilnik iz 2021. i izjave za 2021. i 2022. kao i sve buduće istovrsne mjere koje čine isto postupanje, pri čemu je potonji navod u ovom slučaju bespredmetan jer Komisija nije proširila predmet svoje tužbe na mjere nakon Izjave za 2022.

54 Stoga prava Republike Malte na obranu nisu bila povrijeđena. Osim toga, u tom pogledu valja istaknuti da je Republika Malta, kao što to proizlazi iz njezinih podnesaka, mogla iznijeti obrazloženu argumentaciju u pogledu prigovora i argumenata koje je istaknula Komisija.

55 Slijedom navedenog, tužba je dopuštena.

Tužbeni razlog koji se temelji na neobrazlaganju nepostojanja „drugog zadovoljavajućeg rješenja” u smislu članka 9. stavka 1. Direktive 2009/147

Argumentacija stranaka

56 Komisija naglašava da okvirni pravilnici iz 2020. i 2021. ne sadržavaju nikakvo obrazloženje u pogledu nepostojanja alternativnog zadovoljavajućeg rješenja te se njima naprosto ostavlja ocjena ministru u situaciji kada izjavama odlučuje otvoriti „razdoblja istraživanja”.

57 U izjavama za 2020., 2021. i 2022. ministar je naveo da ne postoji „drugo zadovoljavajuće rješenje”, ali nije pružio obrazloženje koje je dovoljno jasno kako bi se ispunili zahtjevi pravne sigurnosti. U tim se izjavama opisuje cilj odstupajućeg uređenja za potrebe istraživanja, odnosno prikupljanje podataka o kontroli prstenova radi utvrđivanja referentne populacije predmetnih sedam vrsta zeba na državnom području Republike Malte. Međutim, ni tim izjavama ni dokumentima navedenima u njihovim bilješkama ne objašnjava se zašto je ministar odlučio postići taj cilj izdavanjem dozvola tisućama amatera, a ne drugim sredstvima, kao što je sudjelovanje relevantnih znanstvenika.

58 Ministar ni na koji način nije objasnio razloge zbog kojih je Republika Malta odlučila da neće uključiti prstenovače ptica iz nacionalnog programa prstenovanja odnosno da neće primijeniti druga znanstveno utvrđena sredstva, kao što su učestalo korištena popisivanja populacija ptica, kako bi otklonila utvrđeni nedostatak podataka.

59 Uostalom, Republika Malta nije obrazložila nepostojanje alternativnog zadovoljavajućeg rješenja jer se ni u izjavama za 2020., 2021. i 2022., ni u preporukama ornitološkog odbora, ni u izvješćima WBRU-a, na koje se Republika Malta poziva, ne obrađuje pitanje je li sudjelovanje pravih znanstvenika alternativno zadovoljavajuće rješenje.

60 Republika Malta na to odgovara da se u okvirnim pravilnicima za 2020. i 2021. kao i u izjavama za 2020., 2021. i 2022. pruža dovoljno razloga za opravdanje nepostojanja alternativnog zadovoljavajućeg rješenja. Kao prvo, nepostojanje alternativnog rješenja izričito je propisano člankom 9. Direktive 2009/147. Kao drugo, pravilom 6. stavkom 1. Okvirnog pravilnika iz 2021. bilo je propisano da se istraživačkom studijom, nakon evaluacije i analize, mora osigurati „da ne postoji drugo zadovoljavajuće rješenje”. Kao treće, u okviru odstupajućeg uređenja za potrebe istraživanja iz 2021. i tijekom „razdoblja istraživanja” u 2020., 2021. i 2022., sve relevantne informacije kojima se opravdava nepostojanje alternativnog zadovoljavajućeg rješenja pružene su u poduzetim mjerama. Konkretno, Izjava za 2020. sadržava izričito upućivanje na preporuke ornitološkog odbora, na pronalaske prstenova tijekom razdoblja od 1920. do 2018. i na izvješće WBRU-a o selektivnosti i dimenziji mrežnih tegova. Ta su izvješća uključena u tu izjavu i pružaju relevantne kontekstualne informacije kao i precizne znanstvene podatke koji opravdavaju nepostojanje alternativnog zadovoljavajućeg rješenja.

Ocjena Suda

61 Uvodno valja podsjetiti na to da je glavni cilj Direktive 2009/147, kao što to, među ostalim, proizlazi iz njezina članka 1., očuvanje ptica (vidjeti u tom smislu presudu od 17. ožujka 2021., One Voice i Ligue pour la protection des oiseaux, C-900/19, EU:C:2021:211, t. 34.). Stoga, na temelju članka 5. točaka (a) i (e) te direktive, države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi

uspostavile opći sustav zaštite svih vrsta ptica navedenih u članku 1., uključujući, među ostalim, zabranu namjernog ubijanja ili hvatanja na bilo koji način te držanja ptica koje pripadaju vrstama čije su izlovljavanje i hvatanje zabranjeni.

62 U skladu s člankom 8. stavkom 1. navedene direktive, što se osobito tiče izlovljavanja, hvatanja ili ubijanja ptica, države članice zabranjuju uporabu svih sredstava, mjera ili metoda namijenjenih za masovno ili neselektivno hvatanje ili ubijanje ptica, koji bi mogli uzrokovati lokalni nestanak neke vrste, posebno uporabu onih iz točke (a) Priloga IV. toj direktivi, u kojoj se konkretno navode mreže i klopke.

63 Člankom 9. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2009/147 određuje se da države članice mogu odstupiti, među ostalim, od tih odredaba ako ne postoji drugo zadovoljavajuće rješenje, osobito za potrebe istraživanja.

64 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, u skladu sa sudskom praksom Suda, kako bi se nadležnim tijelima omogućilo da primijene odstupanja iz članka 9. Direktive 2009/147 samo na način koji je u skladu s pravom Unije, nacionalni zakonodavni i regulatorni okvir mora biti osmišljen tako da primjena u njemu predviđenih odstupajućih odredaba poštuje načelo pravne sigurnosti. Prema tome, nacionalni propis primjenjiv u tom području mora jasno i precizno propisati kriterije za odstupanje i obvezati tijela zadužena za njihovu primjenu da ih uzimaju u obzir (presuda od 21. lipnja 2018., Komisija/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, t. 47.).

65 Treba također istaknuti, što se tiče sustava iznimaka kao što je onaj predviđen člankom 9. Direktive 2009/147, koji treba tumačiti usko i za koji teret dokazivanja postojanja potrebnih uvjeta za svako odstupanje mora biti na tijelu koje o njemu odlučuje, da države članice moraju zajamčiti da se svaka intervencija koja se tiče zaštićenih vrsta odobri samo na temelju odluka koje sadržavaju precizno i prikladno obrazloženje koje se odnosi na razloge, uvjete i zahtjeve predviđene u navedenom članku (presuda od 21. lipnja 2018., Komisija/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, t. 47.). Usto, iz odredaba članka 9. Direktive 2009/147, koje upućuju na strogu kontrolu odstupanja predviđenog tim člankom te selektivan karakter hvatanja, kao uostalom i iz općeg načela proporcionalnosti, proizlazi da odstupanje koje država članica namjerava primijeniti na temelju članka 9. te direktive mora biti proporcionalno potrebama koje ga opravdavaju (presuda od 23. travnja 2020., Komisija/Finska (Proljetni lov mužjaka gavki), C-217/19, EU:C:2020:291, t. 66. i 67. i navedena sudska praksa).

66 Stoga je na Republici Malti da, poštujući uvjete navedene u sudskoj praksi iz točaka 64. i 65. ove presude, utvrdi da su ispunjeni uvjeti za odstupanje na temelju članka 9. stavka 1. Direktive 2009/147 na koje se poziva.

67 Valja istaknuti da se malteškim propisom jasno i precizno navode kriteriji za odstupanje te se njime obvezuje tijela zadužena za primjenu tih kriterija da ih uzimaju u obzir. Naime, kao što je to navedeno u točkama 8., 14. i 20. ove presude, pravilom 9. Pravila o očuvanju divljih ptica u biti se prenosi članak 9. Direktive 2009/147, dok se pravilom 4. Okvirnog pravilnika iz 2020. i pravilom 8. Okvirnog pravilnika iz 2021. ministru nalaže da prilikom otvaranja istraživačkog razdoblja provjeri postoji li drugo zadovoljavajuće rješenje.

68 Nasuprot tomu, valja utvrditi da izjave za 2020., 2021. i 2022., kojima se odobrava hvatanje jedinki predmetnih sedam vrsta zeba tijekom „razdoblja istraživanja” u 2020., 2021. i 2022., nisu u skladu s člankom 9. Direktive 2009/147.

69 Naime, iako se u tim izjavama navodi da ne postoji drugo zadovoljavajuće rješenje te iako sadržavaju izričito upućivanje na preporuke ornitološkog odbora, u njima se ne navodi nikakvo precizno i primjereno obrazloženje u pogledu takvog nepostojanja drugog zadovoljavajućeg rješenja. Konkretno, u navedenim se izjavama čak ni ne spominju druga aktualna istraživačka znanstvena sredstva u području ornitologije, kako bi ih se potvrdilo ili odbacilo.

70 Iz toga slijedi da je tužbeni razlog koji se temelji na nepostojanju obrazloženja u odstupajućem uređenju koje je usvojila Republika Malta u pogledu nepostojanja „drugog zadovoljavajućeg rješenja" u smislu članka 9. stavka 1. točke (b) Direktive 2009/147 pravno utemeljen i stoga ga treba prihvatiti.

71 Uzimajući u obzir to utvrđenje, u ovom slučaju nije potrebno ispitati tužbene razloge koji se temelje na tome da nije dokazano nepostojanje drugog zadovoljavajućeg rješenja kao i na tome da se malteškim odstupajućim uređenjem ne nastoji postići cilj istraživanja u smislu članka 9. stavka 1. točke (b) Direktive 2009/147 (vidjeti u tom smislu presudu od 21. lipnja 2018., Komisija/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, t. 53.).

72 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja utvrditi da je Republika Malta donošenjem odstupajućeg uređenja kojim se dopušta hvatanje živih jedinki sedam vrsta divljih zeba, odnosno obične zebe (*Fringilla coelebs*), konopljarke (*Carduelis cannabina*), češljugara (*Carduelis carduelis*), zelendura (*Carduelis chloris*), batokljuna (*Coccothraustes coccothraustes*), žutarice (*Serinus serinus*) i čižka (*Carduelis spinus*), povrijedila obveze koje ima na temelju odredaba članka 5. i članka 8. stavka 1. Direktive 2009/147, u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1.

Troškovi

73 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da Republika Malta snosi troškove i da potonja u bitnome nije uspjela u svojem zahtjevu, valja joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Donošenjem odstupajućeg uređenja kojim se dopušta hvatanje živih jedinki sedam vrsta divljih zeba, odnosno obične zebe (*Fringilla coelebs*), konopljarke (*Carduelis cannabina*), češljugara (*Carduelis carduelis*), zelendura (*Carduelis chloris*), batokljuna (*Coccothraustes coccothraustes*), žutarice (*Serinus serinus*) i čižka (*Carduelis spinus*), Republika Malta povrijedila je obveze koje ima na temelju odredaba članka 5. i članka 8. stavka 1. Direktive 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica, u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1.**

2. **Republici Malti nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi