ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

19 september 2024*

„Niet-nakoming – Richtlijn 2009/147/EG – Behoud van de vogelstand – Artikel 5, artikel 8, lid 1, en artikel 9, lid 1 – Afwijkende regeling voor het levend vangen van zeven soorten wilde vinkachtigen – Bevoegdheid van de lidstaten om af te wijken ten behoeve van onderzoeksdoeleinden – Voorwaarden”

In zaak C-23/23,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 20 januari 2023,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Hermes en R. Lindenthal als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Republiek Malta, vertegenwoordigd door A. Buhagiar als gemachtigde, bijgestaan door D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

verweerster,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, L. Bay Larsen (rapporteur), vicepresident van het Hof, T. von Danwitz, A. Kumin en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 maart 2024,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 mei 2024,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest

1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat de Republiek Malta de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5 en artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7) juncto artikel 9, lid 1, van deze richtlijn, doordat zij een afwijkende regeling heeft vastgesteld op grond waarvan zeven soorten wilde vinkachtigen, te weten de vink (*Fringilla coelebs*), de kneu (*Carduelis cannabina*), de putter (*Carduelis carduelis*), de groenling (*Carduelis chloris*), de appelvink (*Coccothraustes coccothraustes*), de Europese kanarie (*Serinus serinus*) en de sijs (*Carduelis spinus*) (hierna: „zeven betrokken soorten vinkachtigen"), levend mogen worden gevangen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

2 Artikel 2 van richtlijn 2009/147 luidt:

„De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen."

3 In artikel 5, onder a) en e), van deze richtlijn is bepaald:

„Onverminderd de artikelen 7 en 9 nemen de lidstaten de nodige maatregelen voor de invoering van een algemene regeling voor de bescherming van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten; deze maatregelen omvatten met name de volgende verbodsbepalingen:

a) een verbod om, ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk de bedoelde vogels te doden of te vangen;

[...]

e) een verbod om vogels te houden van soorten die niet mogen worden bejaagd of gevangen."

4 Volgens artikel 8, lid 1, van die richtlijn „[w]at de jacht op en de vangst of het doden van vogels in het kader van deze richtlijn betreft, verbieden de lidstaten het gebruik van alle middelen, installaties of methoden voor het massale of niet-selectieve vangen of doden van vogels of waardoor een soort plaatselijk kan verdwijnen, en in het bijzonder het gebruik van de in bijlage IV, onder a), genoemde middelen".

5 Bijlage IV, onder a), vierde streepje, bij richtlijn 2009/147 somt de volgende middelen op:

„[...]

– netten, vallen, vergiftigd of verdovend lokaas,

[...]"

6 Artikel 9, leden 1 en 2, van deze richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten mogen, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, om onderstaande redenen afwijken van de artikelen 5 tot en met 8:

[...]

b) voor doeleinden in verband met onderzoek en onderwijs, het uitzetten en herinvoeren van soorten en voor de met deze doeleinden samenhangende teelt;

c) teneinde het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.

2. In de in lid 1 bedoelde afwijkende bepalingen moet worden vermeld:

a) voor welke soorten mag worden afgeweken;

b) welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan;

c) onder welke voorwaarden met betrekking tot het risico en onder welke omstandigheden van tijd en van plaats deze afwijkende maatregelen mogen worden genomen;

d) welke autoriteit bevoegd is te verklaren dat aan die voorwaarden is voldaan, en te beslissen welke middelen, installaties of methoden mogen worden aangewend, binnen welke grenzen en door welke personen;

e) welke controles zullen worden uitgevoerd."

Maltees recht

Regeling voor het behoud van de vogelstand

7 Legal Notice 79 – Conservation of Wild Birds Regulations (besluit 79 betreffende de regeling voor het behoud van de vogelstand) van 29 maart 2006 (hierna: „regeling voor het behoud van de vogelstand") is de voornaamste rechtshandeling ter omzetting van richtlijn 2009/147 in Maltees recht.

8 In het bijzonder zet voorschrift 9 van de regeling voor het behoud van de vogelstand artikel 9 van richtlijn 2009/147 grotendeels om, en stelt het de voorwaarden vast voor de evaluatie van afwijkingen. Voorschrift 9 voorziet eveneens in een besluitvormingsprocedure met een verplicht onderzoek door het Maltese ornithologisch comité (hierna: „ornithologisch comité").

9 Volgens voorschrift 10 van de regeling voor het behoud van de vogelstand bestaat de rol van het ornithologisch comité met name erin aanbevelingen te doen aan de minister van Milieu (hierna: „minister") over de afgifte van vergunningen om af te wijken van de voorschriften 4 tot en met 7, 18 en 21 en op geregelde tijdstippen zich ervan te vergewissen dat nog steeds is voldaan aan de voorwaarden waaronder deze vergunning(en) worden afgegeven. Daarnaast voorziet dit voorschrift in de bevoegdheid van de minister om zich bij zijn onderzoek van de aanbevelingen

van het ornithologisch comité uit te spreken over het toestaan van afwijkingen en in de op hem rustende verplichting om schriftelijk de redenen voor zijn besluit te vermelden indien dit in aanzienlijke mate afwijkt van de aanbevelingen van het ornithologisch comité.

10 Voorschrift 27 van de regeling voor het behoud van de vogelstand stelt de procedures vast voor de behandeling van inbreuken op die regeling, alsook de sancties die van toepassing zijn op in het kader van afwijkingen gepleegde inbreuken.

Afwijkende regeling ten behoeve van onderzoeksdoeleinden van 2020

– *Kaderregeling van 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 [besluit 399 betreffende de regeling voor het behoud van de vogelstand (kaderregeling die een afwijking toestaat voor onderzoeksdoeleinden om de Maltese populatie van zeven soorten vinkachtigen te bepalen)] van 19 oktober 2020 (hierna: „kaderregeling van 2020") voorziet in een afwijking voor onderzoeksdoeleinden voor de vangst van vogels van de zeven betrokken soorten vinkachtigen.

12 Voorschrift 1, lid 2, van de kaderregeling van 2020 bepaalt:

„Deze regeling heeft tot doel een kader vast te stellen voor afwijkingen ten behoeve van onderzoeksdoeleinden met het oog op de vaststelling van de referentiepopulatie van de zeven [betrokken] soorten vinkachtigen in Malta op basis van artikel 9, lid 1, onder b), van richtlijn [2009/147]. Deze regeling beoogt specifiek voldoende wetenschappelijke informatie te verzamelen om de Republiek Malta in staat te stellen een afwijkende regeling in de zin van artikel 9, lid 1, onder c), van richtlijn [2009/147] in te voeren die voldoet aan het criterium van ‚kleine hoeveelheden', zoals uitgelegd door het Hof in zijn arrest [van 21 juni 2018, Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)]".

13 Voorschrift 3 van deze kaderregeling bepaalt dat vogels van deze zeven soorten enkel mogen worden gevangen – met behulp van zogenoemde klapnetten met een maaswijdte van ten minste 18 mm x 18 mm –, zodat zij kunnen worden gecontroleerd en/of geringd en/of voorzien van een satellietzender. De controleformulieren voor ringen moeten worden teruggezonden aan de Maltese Wild Birds Regulation Unit (Maltese dienst voor de regulering van wilde vogels; hierna: „WBRU"), die onder het ministerie van Milieu, Duurzame ontwikkeling en Klimaatverandering valt.

14 Voorschrift 4 van deze kaderregeling bepaalt dat de bevoegde minister in de herfst het startsein kan geven voor een onderzoeksperiode van ten hoogste 64 dagen en kan vaststellen dat er geen „andere bevredigende oplossing" in de zin van artikel 9, lid 1, van richtlijn 2009/147 bestaat.

15 Voorschrift 5 van de kaderregeling van 2020 bepaalt dat enkel personen die over een vergunning beschikken vogels van de zeven betrokken soorten vinkachtigen mogen vangen. Een dergelijke vergunning kan enkel worden verleend aan personen die met name een totaalplan indienen waarin de locatie van hun toegelaten klapnetten wordt aangegeven, een verplichte cursus over de onderzoeksdoelstellingen hebben gevolgd en daarvoor met succes een examen hebben afgelegd.

– *Verklaring van 2020*

16 Voorschrift 1, lid 2, van 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 [besluit 400 betreffende de regeling voor het behoud van de vogelstand (verklaring houdende machtiging om gedurende een onderzoeksperiode de populatie van zeven soorten vinkachtigen in Malta vast te stellen)] van 19 oktober 2020 (hierna: „verklaring van 2020") luidt als volgt:

„[...] aangezien op het grondgebied van de Republiek Malta:

a) [de zeven betrokken soorten vinkachtigen] niet-verblijfhoudende trekvogels zijn;

b) tot op heden zeer beperkte gegevens over de ringcontrole voor de [zeven betrokken soorten vinkachtigen] zijn verzameld om sluitende informatie te verstrekken over de gebieden van herkomst van de voornaamste vogelcontingenten (referentiepopulaties) [...]

stelt de minister in casu vast dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat om een grondig onderzoek te verrichten, door vergunninghouders met behulp van geregistreerde klapnetten – de meest selectieve methode voor het vangen van vogels van de betrokken soorten – teneinde gegevens over het terugwinnen (controleren) van ringen te registreren, de vogels te ringen en onmiddellijk daarna in de natuur vrij te laten en, voor zover dit absoluut noodzakelijk is, gegevens te verkrijgen aan de hand waarvan de referentiepopulatie van de betrokken soorten in Malta kan worden bepaald, overeenkomstig de bepalingen van richtlijn [2009/147] en de [kaderregelingen van 2020]."

17 Voorschrift 4 van die verklaring luidt als volgt:

„[...] de onderzoeksperiode voor de [zeven betrokken soorten vinkachtigen] voor het jaar 2020 bedraagt tweeënzestig (62) dagen, van 20 oktober 2020 tot en met 20 december 2020, met dien verstande dat beide data in die periode zijn inbegrepen [...]."

– *Kaderregeling van 2021*

18 Legal Notice 387 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Research Derogation to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) (Repeal) Regulations, 2021 [besluit 387 betreffende de regeling voor het behoud van de vogelstand (kaderregeling die een afwijking toestaat voor onderzoeksdoeleinden om de Maltese populatie van zeven soorten vinkachtigen te bepalen) (intrekking)] van 14 oktober 2021 heeft de kaderregeling van 2020 ingetrokken.

19 Legal Notice 394 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 [besluit 394 betreffende de regeling voor het behoud van de vogelstand (kaderregeling die een afwijking toestaat om onderzoek te verrichten naar zeven soorten vinkachtigen)] van 19 oktober 2021 (hierna: „kaderregeling van 2021") voert een afwijkende regeling in waarbij het vangen van vogels van de zeven betrokken soorten voor onderzoeksdoeleinden wordt toegestaan.

20 Artikel 8 van de kaderregeling van 2021 is in dezelfde bewoordingen geformuleerd als artikel 4 van de kaderregeling van 2020.

– *Verklaring van 2021*

21 Legal Notice 395 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 [besluit 395 betreffende de regeling voor het behoud van de vogelstand (verklaring die wetenschappelijk onderzoek toestaat betreffende zeven soorten vinkachtigen)] van 19 oktober 2021 bepaalt in voorschrift 1, lid 2:

„[...] aangezien op het grondgebied van de Republiek Malta:

a) [de zeven betrokken soorten vinkachtigen] niet-verblijfhoudende trekvogels zijn;

b) het mistnetsysteem dat wordt gebruikt om de vogels te vangen, niet geschikt is om gegevens [...] te verstrekken over ringcontrole voor de betrokken soorten met het oog op het verkrijgen van sluitende informatie over de gebieden van herkomst van de voornaamste vogelcontingenten (referentiepopulaties), zoals is bevestigd door het Hof van Justitie [...] in [het arrest van 21 juni 2018, Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)], en omdat

c) ringers van het nationale ringprogramma geen levende lokvogels mogen gebruiken voor het ringen en controleren, en om ethische redenen overigens tegen het gebruik daarvan gekant zijn, terwijl levende lokvogels de kern vormen van het klapnetsysteem,

stelt de minister in casu vast dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat om een grondig onderzoek te verrichten, door vergunninghouders met behulp van geregistreerde klapnetten – de meest selectieve methode [...] voor het vangen van vogels van de betrokken soorten – teneinde gegevens over het terugwinnen (controleren) van ringen te registreren, de vogels te ringen en onmiddellijk daarna in de natuur vrij te laten en, voor zover dit absoluut noodzakelijk is, gegevens te verkrijgen aan de hand waarvan de referentiepopulatie van de betrokken soorten in Malta kan worden bepaald, overeenkomstig de bepalingen van richtlijn [2009/147] en de kaderregelingen van 2020."

22 Voorschrift 4 van deze verklaring luidt als volgt:

„[...] de onderzoeksperiode voor de betrokken soorten voor het jaar 2021 bedraagt tweeënzestig (62) dagen, van 20 oktober 2021 tot en met 20 december 2021, met dien verstande dat beide data in die periode zijn inbegrepen [...]."

Afwijkende regeling ten behoeve van onderzoeksdoeleinden van 2022

– *Kaderregeling van 2022*

23 Legal Notice 256 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) (Amendment) Regulations, 2022 [besluit 256 betreffende de regeling voor het behoud van de vogelstand (kaderregeling die een afwijking toestaat om onderzoek te verrichten naar zeven soorten vinkachtigen (amendement)] van 19 oktober 2022 heeft een aantal bepalingen van de kaderregeling van 2021 gewijzigd.

– *Verklaring van 2022*

24 Legal Notice 257 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2022 [besluit 257 betreffende de regeling voor het behoud van de vogelstand (verklaring die wetenschappelijk onderzoek toestaat betreffende zeven soorten vinkachtigen)] van 19 oktober 2022 (hierna: „verklaring van 2022") heeft een andere „onderzoeksperiode" ingeleid, te weten van 20 oktober tot en met 20 december 2022, waarvoor dezelfde voorwaarden gelden als die welke in de verklaring van 2021 waren gesteld.

Aan het geding ten grondslag liggende feiten en precontentieuze procedure

25 In de loop van 2014 had de Republiek Malta op grond van artikel 9, lid 1, onder c), van richtlijn 2009/147 een afwijkende regeling ingevoerd die het levend vangen van vogels van de zeven betrokken soorten vinkachtigen toestond. Bij arrest van 21 juni 2018, Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), heeft het Hof geoordeeld dat de Republiek Malta, door die afwijkende regeling vast te stellen, was tekortgeschoten in de nakoming van de verplichtingen die op haar rustten krachtens artikel 5, onder a) en e), en artikel 8, lid 1, van die richtlijn juncto artikel 9, lid 1, onder c), van die richtlijn.

26 Naar aanleiding van dat arrest heeft de Republiek Malta op 19 oktober 2020 op grond van artikel 9, lid 1, onder b), van richtlijn 2009/147 de in de punten 11 tot en met 17 van het onderhavige arrest bedoelde afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden vastgesteld, waarbij het vangen van de zeven betrokken soorten vinkachtigen werd toegestaan. Op 3 december 2020 heeft de Commissie deze lidstaat een aanmaningsbrief gestuurd waarin zij stelde dat deze regeling onverenigbaar was met artikel 5 en artikel 8, lid 1, van deze richtlijn en niet gerechtvaardigd werd door doeleinden in verband met onderzoek in de zin van artikel 9, lid 1, onder b), van deze richtlijn. Wat deze laatste bepaling betreft, was de Commissie van mening dat de Republiek Malta niet had aangetoond dat de afwijkende regeling was vastgesteld bij gebreke van een andere bevredigende oplossing, en zij evenmin had aangetoond dat die regeling een werkelijk onderzoeksdoel nastreefde.

27 Bij brief van 3 februari 2021 heeft de Republiek Malta geantwoord dat de in 2020 vastgestelde afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden voldeed aan de voorwaarden van artikel 9 van richtlijn 2009/147.

28 Aangezien de argumenten die de Republiek Malta in antwoord op de aanmaningsbrief had aangevoerd, niet bevredigend waren, heeft de Commissie op 9 juni 2021 een met redenen omkleed advies aan die lidstaat gezonden met het verzoek de nodige maatregelen te nemen om binnen een maand na de kennisgeving ervan aan dat advies te voldoen.

29 Op 14 oktober 2021 heeft de minister de kaderregeling van 2020 ingetrokken „onverminderd de geldigheid van elk handelen of nalaten op grond van die regeling".

30 Op 19 oktober 2021 heeft de minister de in de punten 18 tot en met 22 van dit arrest bedoelde afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden vastgesteld voor de periode van 20 oktober tot en met 20 december 2021. Bij de verklaring van 2022 heeft deze minister een nieuwe „onderzoeksperiode" geopend, die loopt van 20 oktober tot en met 20 december 2022.

Beroep

31 De Commissie voert aan dat, aangezien de kaderregelingen van 2020 en 2021 alsook de verklaringen van 2020, 2021 en 2022 deel uitmaken van dezelfde gedraging, zij moeten worden beschouwd als één afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden in de zin van artikel 9, lid 1, onder b), van richtlijn 2009/147. De Commissie merkt op dat de Republiek Malta niet heeft betwist dat die regeling onverenigbaar is met de verbodsbepalingen van artikel 5, onder a), en artikel 8, lid 1, juncto bijlage IV, onder a), bij richtlijn 2009/147 en is van mening dat deze lidstaat niet heeft aangetoond dat was voldaan aan de voorwaarden om af te wijken van artikel 9, lid 1, onder b), van deze richtlijn. Ten eerste toont de Republiek Malta niet aan dat die regeling een onderzoeksdoel nastreeft. Ten tweede motiveert deze lidstaat niet waarom er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Ten derde toont de Republiek Malta niet aan dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat.

Ontvankelijkheid van het beroep

Argumenten van partijen

32 De Republiek Malta voert aan dat het beroep niet-ontvankelijk is voor zover het is gebaseerd op een met redenen omkleed advies dat snel is gevolgd door een substantiële wijziging van het nationale rechtskader, dat in het verzoekschrift wordt verward met het eerdere rechtskader. Volgens deze lidstaat was het gebrek aan duidelijkheid over het voorwerp en de strekking van het beroep nadelig voor de uitoefening van de rechten van de verdediging. De Commissie heeft in haar verzoekschrift niet gepreciseerd of haar bezwaren betrekking hadden op het rechtskader dat gold bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn dan wel op het thans geldende rechtskader.

33 De Republiek Malta merkt op dat, hoewel de Commissie in haar verzoekschrift het belang van de bij de kaderregeling van 2021 ingevoerde wijzigingen tracht te bagatelliseren, deze wijzigingen substantieel zijn, zodat het eruit voorvloeiende rechtskader niet „nagenoeg identiek" was aan dat welk volgde uit de kaderregeling van 2020. Integendeel, met de in 2021 vastgestelde afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden is tegemoetgekomen aan de bezwaren van de Commissie en zijn verschillende essentiële aspecten van de eerdere regeling aanzienlijk gewijzigd.

34 De Republiek Malta voert in dit verband aan dat zij niet in staat is te begrijpen of de niet-nakomingen waarnaar de Commissie in haar verzoekschrift verwijst, betrekking hebben op de afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden van 2020 dan wel die van 2021. Hetzelfde geldt voor de grief van de Commissie inzake de keuze om geen beroep te doen op ervaren ornithologen, aangezien die instelling niet aangeeft of die grief betrekking heeft op de eerste dan wel de tweede regeling, terwijl die tweede regeling belangrijke verbeteringen heeft aangebracht om ervoor te zorgen dat bekwame ornithologen worden aangeworven en ten volle bij het onderzoeksproject worden betrokken, opdat de verzamelde gegevens correct worden geanalyseerd, verwerkt en geëxtrapoleerd.

35 In repliek merkt de Commissie op dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een beroep wegens niet-nakoming ook betrekking kan hebben op feiten die zich na het met redenen omkleed advies hebben voorgedaan, wanneer zij van dezelfde aard zijn als die waarop dat advies betrekking had en één gedraging opleveren, hetgeen in casu het geval is. In casu heeft het met redenen omkleed advies van 9 juni 2021 betrekking op de in 2020 vastgestelde afwijkende regeling voor

onderzoeksdoeleinden. De Commissie geeft aan dat zij in haar verzoekschrift heeft verwezen naar deze regeling, die was verlengd door de in 2021 vastgestelde afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden en door de verklaring van 2022.

36 In dit verband merkt de Commissie op dat essentiële elementen van de afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden van 2020, die volgens het met redenen omkleed advies niet in overeenstemming waren met artikel 9, lid 1, onder b), van richtlijn 2009/147, zijn gehandhaafd in de afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden van 2021 die van kracht was op de datum waarop het onderhavige beroep is ingesteld. Dit geldt met name voor het doel om informatie te verzamelen over de referentiepopulaties van de zeven betrokken soorten vinkachtigen, de vergunningsvoorwaarden en de werkingssfeer van die regeling.

37 Deze continuïteit blijkt uit het feit dat krachtens de kaderregeling van 2021 vergunningen zijn verleend op basis van aanvragen die overeenkomstig de kaderregeling van 2020 waren ingediend. Om die reden is deze laatste regeling „ingetrokken onverminderd de geldigheid van elk handelen of nalaten op grond van die regeling".

38 De Commissie is van mening dat, in tegenstelling tot de stelling van de Republiek Malta dat er een nieuwe „regulerende instantie bestaat die is samengesteld uit geaccrediteerde academici, gekwalificeerde ornithologen en gegevensanalisten", de voor onderzoek verantwoordelijke regelgevende instantie in werkelijkheid nog steeds de WBRU is, die deze functie reeds vervulde krachtens de kaderregeling van 2020. De nieuw gecreëerde mogelijkheid voor de WBRU om wetenschappelijke deskundigen of ornithologen aan te wijzen, lijkt in de praktijk weinig relevant.

39 Bovendien geeft de Republiek Malta niet aan hoe de aard van de afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden van 2020 wezenlijk zou worden gewijzigd door de mogelijkheid om vooraf vastgestelde parameters in te voeren, de regels inzake de vaststelling dat er geen andere oplossing bestaat, de regels inzake de aangifte van de gevangen vogels en de voorwaarden die gelden voor de onderzoeksgebieden.

40 De Commissie betwist de stelling van de Republiek Malta dat in het verzoekschrift niet duidelijk wordt aangegeven welke nationale maatregelen aan de grondslag van de gestelde niet-nakoming liggen. In het verzoekschrift wordt er gepreciseerd dat de betwiste afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden bestaat uit „[de] kaderregeling van 2020, [...] de verklaring van 2020, [de] kaderregeling van 2021 en [de] verklaringen van 2021 en 2022 (alsmede elke soortgelijke toekomstige maatregel die dezelfde gedraging vormt)". Gelet op dit duidelijk omschreven doel zijn de rechten van verdediging van de Republiek Malta in geen geval aangetast.

41 In dupliek benadrukt de Republiek Malta dat de intrekking van de afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden van 2020 en de vaststelling van een nieuwe regeling in 2021 het rechtstreekse gevolg zijn van de aanwijzingen die de Commissie aan die lidstaat had verstrekt. Die situatie verschilt van een eenvoudige voortzetting, jaar na jaar, van de in het met redenen omkleed advies gelaakte administratieve praktijk.

42 De Republiek Malta betoogt dat de afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden van 2021 verschilt van de eerdere regeling aangezien bij die regeling van 2021 nieuwe procedures en nieuwe organen zijn ingevoerd, nieuwe actoren zijn ingeschakeld, en de handhavingsmechanismen zijn versterkt.

43 De Commissie begaat een vergissing waar zij het bewijs van continuïteit tussen de afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden van 2020 en die van 2021 ziet in het feit dat de eerste regeling is ingetrokken „onverminderd de geldigheid van elk handelen of nalaten op grond van die regeling". De uitdrukking „onverminderd" is een gangbare formulering in de Maltese wetgeving en heeft tot doel ervoor te zorgen dat de intrekking van oude wetten geen invloed heeft op lopende gerechtelijke procedures.

44 Bovendien is het voorwerp van het verzoekschrift van de Commissie volgens de Republiek Malta zo ruim dat het haar belet een gerichte verdediging te ontwikkelen. Het feit dat de Commissie de afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden van 2020 verwart met die van 2021 creëert rechtsonzekerheid die deze lidstaat belet een adequate verdediging te ontwikkelen op basis van duidelijk omschreven bestreden regels.

Beoordeling door het Hof

45 Volgens vaste rechtspraak van het Hof wordt het voorwerp van een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU afgebakend door het met redenen omkleed advies van de Commissie, zodat het beroep op dezelfde overwegingen en middelen dient te berusten als dat advies (arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 In casu betoogt de Commissie in het kader van het onderhavige beroep, net als in het met redenen omkleed advies van 9 juni 2021, dat de Republiek Malta, door een afwijkende regeling vast te stellen op grond waarvan vogels van de zeven betrokken soorten vinkachtigen levend mogen worden gevangen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5 en artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/147 juncto artikel 9, lid 1, van deze richtlijn, op grond dat de Republiek Malta, ten eerste niet aantoont dat haar afwijkende regeling een onderzoeksdoel nastreeft, aangezien deze regeling niet is gebaseerd op wetenschappelijke methoden, leidt tot een gebrekkige toepassing, een doel nastreeft dat geen verband houdt met het behoud van de vogelstand en hoe dan ook ongeschikt is om het gestelde doel te bereiken, ten tweede niet motiveert waarom er geen andere bevredigende oplossing bestaat, en ten derde niet aantoont dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat.

47 Bijgevolg is het onderhavige beroep gebaseerd op dezelfde overwegingen en dezelfde middelen als het met redenen omkleed advies van 9 juni 2021.

48 Bovendien moet het bestaan van een niet-nakoming volgens vaste rechtspraak van het Hof worden beoordeeld op basis van de situatie in de lidstaat aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn (arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak), te weten in casu 9 juli 2021.

49 In zoverre het onderhavige beroep ertoe strekt een algemene en voortdurende schending van artikel 5 en artikel 8, lid 1, juncto artikel 9, lid 1, van richtlijn 2009/147 aan de orde te stellen, dient echter te worden opgemerkt dat de overlegging, in het stadium van de procedure voor het Hof, van aanvullend bewijs tot staving van de algemeenheid en de bestendigheid van de gestelde niet-nakoming in beginsel niet kan worden uitgesloten (zie naar analogie arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 In het bijzonder heeft het Hof reeds gepreciseerd dat het voorwerp van een beroep wegens niet-nakoming zich kan uitstrekken tot feiten die zich na het met redenen omkleed advies hebben voorgedaan, voor zover zij van dezelfde aard zijn en dezelfde gedraging opleveren als de in dat advies bedoelde feiten [arrest van 7 september 2023, Commissie/Italië (Grenswaarden – Arseen en fluoride), C-197/22, EU:C:2023:642, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

51 In casu staat weliswaar vast dat de kaderregeling van 2021 wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van de kaderregeling van 2020, maar deze wijzigingen blijken niet relevant te zijn voor het onderhavige beroep.

52 Dit beroep strekt er namelijk toe te doen vaststellen dat de afwijkende regeling op grond waarvan vogels van de zeven betrokken soorten vinkachtigen levend mogen worden gevangen, in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 5 en artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/147 juncto artikel 9, lid 1, van die richtlijn, op grond dat de Republiek Malta ten eerste niet aantoont dat die regeling een onderzoeksdoelstelling nastreeft, aangezien zij niet op wetenschappelijke methoden is gebaseerd, tot een gebrekkige toepassing leidt, een doel nastreeft dat geen verband houdt met het behoud van de vogelstand en in elk geval ongeschikt is om het gestelde doel te bereiken, ten tweede niet motiveert waarom er geen andere bevredigende oplossing bestaat, en ten derde niet aantoont dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Het enkele feit dat de Republiek Malta het rechtskader heeft gewijzigd door nieuwe procedures en nieuwe organen in te voeren en nieuwe actoren in te schakelen die aan die regeling zullen deelnemen, en dat zij de handhavingsmechanismen voor die regeling heeft versterkt, kan door het algemene karakter ervan en bij gebreke van nadere gegevens niet aantonen dat de afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden van 2021, gelet op het voorwerp van het onderhavige beroep, een nieuwe afwijkende regeling vormt die in aanzienlijke mate verschilt van de eerder geldende regeling.

53 Bovendien is de stelling van de Republiek Malta dat de betwiste afwijkende regeling in het verzoekschrift niet duidelijk is omschreven, eveneens ongegrond. De in het verzoekschrift gelaakte afwijkende regeling omvat namelijk de kaderregeling van 2020, de verklaring van 2020, de kaderregeling van 2021 en de verklaringen van 2021 en 2022, alsmede elke soortgelijke toekomstige maatregel die dezelfde gedraging vormt, met dien verstande dat deze laatste precisering in casu zonder voorwerp is geraakt, aangezien de Commissie het voorwerp van haar beroep niet heeft uitgebreid tot maatregelen die dateren van na de verklaring van 2022.

54 De rechten van verdediging van de Republiek Malta zijn dus niet geschonden. In dit verband moet voorts worden opgemerkt dat de Republiek Malta, zoals blijkt uit haar schriftelijke stukken, een omstandig betoog heeft kunnen ontwikkelen met betrekking tot de door de Commissie aangevoerde grieven en argumenten.

55 Het beroep is bijgevolg ontvankelijk.

Ontoereikende motivering inzake het ontbreken van een „andere bevredigende oplossing" in de zin van artikel 9, lid 1, van richtlijn 2009/147

Argumenten van partijen

56 De Commissie benadrukt dat de kaderregelingen van 2020 en 2021 geen enkele motivering bevatten betreffende het ontbreken van een andere bevredigende oplossing, en deze regelingen zich ertoe beperken die motivering aan de minister over te laten wanneer hij door middel van een verklaring „onderzoeksperioden" opent.

57 In de verklaringen van 2020, 2021 en 2022 heeft de minister bevestigd dat er geen „andere bevredigende oplossing" bestond, maar hij heeft geen motivering gegeven die voldoende duidelijk was om aan de vereisten van rechtszekerheid te voldoen. Die verklaringen beschrijven het doel van de afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden, te weten het verzamelen van gegevens over de controle van ringen teneinde de referentiepopulatie van de zeven betrokken soorten vinkachtigen op het grondgebied van de Republiek Malta vast te stellen. Noch in die verklaringen, noch in de in de voetnoten bij die verklaringen genoemde documenten wordt evenwel uitgelegd waarom de minister heeft besloten dit doel na te streven met het verlenen van vergunningen aan duizenden amateurs, in plaats van met andere middelen, zoals de deelname van bekwame wetenschappers.

58 De minister legt niet uit waarom de Republiek Malta heeft besloten om de vogelringers van het nationale ringprogramma niet in te schakelen of om geen gebruik te maken van andere beproefde wetenschappelijke middelen, zoals de algemeen gebruikelijke tellingen van vogelpopulaties, om het vastgestelde gebrek aan gegevens te verhelpen.

59 Bovendien heeft de Republiek Malta het ontbreken van een andere bevredigende oplossing niet gemotiveerd, aangezien noch de verklaringen van 2020, 2021 en 2022, noch de aanbevelingen van het ornithologisch comité en de rapporten van de WBRU, waarnaar de Republiek Malta verwijst, ingaan op de vraag of de deelname van echte wetenschappers een andere bevredigende oplossing vormt.

60 De Republiek Malta antwoordt dat de kaderregelingen van 2020 en 2021 en de verklaringen van 2020, 2021 en 2022 voldoende redenen verstrekken om aan te tonen dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat. In de eerste plaats wordt het ontbreken van een alternatieve oplossing uitdrukkelijk voorgeschreven door artikel 9 van richtlijn 2009/147. In de tweede plaats bepaalt voorschrift 6, lid 1, van de kaderregeling van 2021 dat de onderzoeksstudie, na evaluatie en analyse, moet nagaan of er „geen andere bevredigende oplossing bestaat". In de derde plaats hebben, in het kader van de afwijkende regeling voor onderzoeksdoeleinden van 2021 en tijdens de „onderzoeksperioden" van 2020, 2021 en 2022, de getroffen maatregelen alle relevante informatie opgeleverd om aan te tonen dat er geen bevredigende alternatieve oplossing bestond. In het bijzonder bevat de verklaring van 2020 een uitdrukkelijke verwijzing naar de aanbevelingen van het ornithologisch comité, alsook verwijzingen naar de terugwinning van ringen van 1920 tot 2018 en naar het door de WBRU ingediende rapport over de selectiviteit en de grootte van de mazen. Deze rapporten zijn opgenomen in die verklaring en verstrekken relevante achtergrondinformatie en nauwkeurige wetenschappelijke gegevens waaruit blijkt dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat.

Beoordeling door het Hof

61 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat, zoals met name blijkt uit artikel 1 van richtlijn 2009/147, het behoud van de vogelstand het hoofddoel van deze richtlijn is (zie in die zin arrest van 17 maart 2021, One Voice en Ligue pour la protection des oiseaux, C-900/19, EU:C:2021:211, punt 34). Zo nemen de lidstaten krachtens artikel 5, onder a) en e), van deze richtlijn de nodige maatregelen voor de invoering van een algemene regeling voor de bescherming van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten, welke maatregelen met name het verbod inhouden om, ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk de bedoelde vogels te doden of te vangen en het verbod om vogels te houden van soorten die niet mogen worden bejaagd of gevangen.

62 Volgens artikel 8, lid 1, van deze richtlijn verbieden de lidstaten, wat de vangst van vogels in het kader van deze richtlijn betreft, het gebruik van alle middelen, installaties of methoden voor het massale of niet-selectieve vangen of waardoor een soort plaatselijk kan verdwijnen, en in het bijzonder het gebruik van de in bijlage IV, onder a), bij die richtlijn genoemde middelen, waaronder met name netten en vallen.

63 Artikel 9, lid 1, onder b), van richtlijn 2009/147 bepaalt dat de lidstaten met name van die bepalingen kunnen afwijken indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, in het bijzonder voor doeleinden in verband met onderzoek.

64 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet het nationale wetgevende en bestuursrechtelijke kader aldus worden ontworpen dat de toepassing van de afwijkingen waarin dit kader voorziet, strookt met het rechtszekerheidsbeginsel, teneinde te waarborgen dat de bevoegde autoriteiten slechts gebruikmaken van de op grond van artikel 9 van richtlijn 2009/147 toegestane afwijkingen op een wijze die in overeenstemming is met het Unierecht. Bijgevolg moet de ter zake toepasselijke nationale regeling de criteria voor een afwijking duidelijk en nauwkeurig formuleren, en moet die regeling de met de toepassing van deze criteria belaste autoriteiten verplichten er rekening mee te houden (arrest van 21 juni 2018, Commissie/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punt 47).

65 Voorts zij opgemerkt dat, aangezien het gaat om een uitzonderingsregeling – zoals die van artikel 9 van richtlijn 2009/147 – die strikt moet worden uitgelegd en volgens welke de autoriteit die het besluit neemt voor elke afwijking moet bewijzen dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan, de lidstaten dienen te waarborgen dat elke ingreep die beschermde soorten raakt slechts wordt toegestaan op basis van besluiten die steunen op een nauwkeurige en passende motivering waarin wordt verwezen naar de in dat artikel vermelde redenen, voorwaarden en vereisten (arrest van 21 juni 2018, Commissie/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punt 47). Bovendien volgt uit de bepalingen van artikel 9 van richtlijn 2009/147, die verwijzen naar de strikte controle op de in dat artikel genoemde afwijking en op de selectiviteit van de vangsten, net als overigens uit het algemene evenredigheidsbeginsel, dat de afwijking op grond van artikel 9 van richtlijn 2009/147 waarvan een lidstaat gebruik wenst te maken, evenredig moet zijn met de behoeften die deze rechtvaardigen [arrest van 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend), C-217/19, EU:C:2020:291, punten 66 en 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

66 Het staat dus aan de Republiek Malta om met inachtneming van de voorwaarden van de in de punten 64 en 65 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak aan te tonen dat is voldaan aan de voorwaarden voor de afwijking op grond van artikel 9, lid 1, van richtlijn 2009/147, waarop zij zich heeft gebaseerd.

67 Opgemerkt zij dat de Maltese regeling de criteria voor afwijking duidelijk en nauwkeurig vaststelt en de handhavingsautoriteiten verplicht om daarmee rekening te houden. Zoals in de punten 8, 14 en 20 van het onderhavige arrest is aangegeven, vormt voorschrift 9 van de regeling voor het behoud van de vogelstand immers in wezen een omzetting van artikel 9 van richtlijn 2009/147, terwijl voorschrift 4 van de kaderregeling van 2020 en voorschrift 8 van de kaderregeling van 2021 de minister verplichten om bij de opening van een onderzoeksperiode na te gaan of er geen andere bevredigende oplossing bestaat.

68 Daarentegen moet worden vastgesteld dat de verklaringen van 2020, 2021 en 2022 waarbij het vangen van vogels van de zeven betrokken soorten vinkachtigen is toegestaan tijdens de „onderzoeksperioden" gedurende de jaren 2020, 2021 en 2022, niet in overeenstemming zijn met artikel 9 van richtlijn 2009/147.

69 Hoewel in die verklaringen wordt aangegeven dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat en er uitdrukkelijk in wordt verwezen naar de aanbevelingen van het ornithologisch comité, motiveren zij namelijk niet op nauwkeurige en passende wijze waarom een dergelijke oplossing ontbreekt. In het bijzonder worden in die verklaringen zelfs geen andere gangbare wetenschappelijke middelen voor ornithologisch onderzoek genoemd, noch om deze middelen te bevestigen noch om ze af te wijzen.

70 De grief dat in de door de Republiek Malta vastgestelde afwijkende regeling niet is gemotiveerd waarom er geen „andere bevredigende oplossing" in de zin van artikel 9, lid 1, onder b), van richtlijn 2009/147 bestaat, is derhalve gegrond en moet dus worden aanvaard.

71 Gelet op deze vaststelling lijkt het in casu niet nodig om de middelen te onderzoeken waarmee respectievelijk wordt aangevoerd dat niet is aangetoond dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat, en dat met de betrokken afwijkende Maltese regeling geen onderzoeksdoelstelling in de zin van artikel 9, lid 1, onder b), van richtlijn 2009/147 wordt nagestreefd (zie in die zin arrest van 21 juni 2018, Commissie/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punt 53).

72 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Republiek Malta de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5 en artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/147 juncto 9, lid 1, van deze richtlijn, doordat zij een afwijkende regeling heeft vastgesteld op grond waarvan vogels van zeven soorten wilde vinkachtigen, te weten de vink (*Fringilla coelebs*), de kneu (*Carduelis cannabina*), de putter (*Carduelis carduelis*), de groenling (*Carduelis chloris*), de appelvink (*Coccothraustes coccothraustes*), de Europese kanarie (*Serinus serinus*) en de sijs (*Carduelis spinus*), levend mogen worden gevangen.

Kosten

73 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Republiek Malta op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **De Republiek Malta is de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5 en artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand juncto 9, lid 1, van deze richtlijn, doordat zij een afwijkende regeling heeft vastgesteld op grond waarvan vogels van zeven soorten wilde vinkachtigen, te weten de vink (*Fringilla coelebs*), de kneu (*Carduelis cannabina*), de putter (*Carduelis carduelis*), de groenling (*Carduelis chloris*), de appelvink (*Coccothraustes coccothraustes*), de Europese kanarie (*Serinus serinus*) en de sijs (*Carduelis spinus*), levend mogen worden gevangen.**

2) **De Republiek Malta wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen