Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 19 września 2024 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 2009/147/WE – Ochrona dzikiego ptactwa – Artykuł 5, art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1 – Stanowiące odstępstwo przepisy prawa zezwalające na odłów żywych osobników siedmiu dzikich gatunków łuszczakowatych – Uprawnienia państw członkowskich do wprowadzenia odstępstwa do celów badawczych – Przesłanki

W sprawie C-23/23

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 20 stycznia 2023 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali C. Hermes i R. Lindenthal, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Malty, którą reprezentowała A. Buhagiar, w charakterze pełnomocnika, wpierana przez D. Sarmiento-Ramireza Escudera, abogado,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Arabadjiev, prezes izby, L. Bay Larsen (sprawozdawca), wiceprezes Trybunału, T. von Danwitz, A. Kumin i I. Ziemele, sędziowie,

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

sekretarz: L. Carrasco Marco, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 marca 2024 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 30 maja 2024 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

1 W skardze w niniejszej sprawie Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że przyjmując stanowiące odstępstwo przepisy prawa zezwalające na odłów żywych osobników siedmiu dzikich gatunków łuszczakowatych mianowicie zięby zwyczajnej (*Fringilla coelebs*), makolągwy (*Carduelis cannabina*), szczygła (*Carduelis carduelis*), dzwońca (*Carduelis chloris*), grubodzioba zwyczajnego (*Coccothraustes coccothraustes*), kulczyka zwyczajnego (*Serinus serinus*) oraz czyżyka (*Carduelis spinus*) (zwanych dalej „siedmioma gatunkami łuszczakowatych, których sprawa dotyczy"), Republika Malty uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 5 oraz art. 8 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7) w związku z art. 9 ust. 1 tej dyrektywy.

Ramy prawne

Prawo Unii

2 Artykuł 2 dyrektywy 2009/147 stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zachowania populacji gatunków określonych w art. 1 na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne lub w celu dostosowania populacji tych gatunków do tego poziomu.

3 Artykuł 5 lit. a) i e) tej dyrektywy brzmi następująco:

„Bez uszczerbku dla art. 7 i 9 państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu ustanowienia powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków ptactwa określonych w art. 1, zabraniającego w szczególności:

a) umyślnego zabijania lub chwytania jakimikolwiek metodami;

[…]

e) przetrzymywania ptactwa należącego do gatunków, na które polowanie i których chwytanie jest zabronione".

4 Zgodnie z art. 8 ust. 1 tej dyrektywy „[w] odniesieniu do polowania, chwytania lub zabijania ptactwa na mocy niniejszej dyrektywy państwa członkowskie zabraniają wykorzystywania wszelkich środków, sposobów lub metod wykorzystywanych do nieselektywnego lub prowadzonego na dużą skalę chwytania lub zabijania ptactwa, lub mogących spowodować lokalne zanikanie gatunków, w szczególności tych wymienionych w załączniku IV lit. a)".

5 Załącznik IV do tej dyrektywy wymienia pod lit. a) tiret czwarte, następujące środki:

„– sieci, sidła, przynęty zatrute lub usypiające".

6 Artykuł 9 ust. 1 i 2 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Państwa członkowskie mogą odstąpić od art. 5–8, jeśli nie ma innego zadowalającego rozwiązania, z następujących przyczyn:

[…]

b) do celów badań i nauczania, repopulacji lub ponownego wprowadzania oraz dla wylęgu niezbędnego do powyższych celów;

c) w celu zezwolenia, przy zachowaniu ściśle nadzorowanych warunków oraz na zasadach selektywnych, na chwytanie, przetrzymywanie lub inne legalne wykorzystywanie niektórych ptaków w małych ilościach.

2. Odstępstwa, o których mowa w ust. 1, muszą określać:

a) gatunki, do których odstępstwa mają zastosowanie;

b) dozwolone środki, sposoby lub metody chwytania lub zabijania;

c) warunki ryzyka oraz okoliczności czasu i miejsca, w których przypadku takie odstępstwa mogą być przyznane;

d) organ uprawniony do stwierdzania, że wymagane warunki zostały spełnione, oraz do decydowania, jakie środki, sposoby lub metody mogą być wykorzystywane, w ramach jakich limitów i przez kogo;

e) kontrole, jakie będą przeprowadzone”.

Prawo maltańskie

Przepisy w sprawie ochrony dzikiego ptactwa

7 Legal notice 79 – Conservation of Wild Birds Regulations (akt prawny nr 79, dotyczący ochrony dzikiego ptactwa) z dnia 29 marca 2006 r. (zwany dalej „przepisami w sprawie ochrony dzikiego ptactwa”) stanowi podstawowy akt prawny dokonujący transpozycji dyrektywy 2009/147 do maltańskiego porządku prawnego.

8 W szczególności art. 9 przepisów w sprawie ochrony dzikiego ptactwa dokonuje co do zasady transpozycji art. 9 dyrektywy 2009/147 i ustala warunki mające służyć badaniu odstępstw. Wspomniany art. 9 organizuje proces decyzyjny obejmujący obowiązkowe badanie przez maltański komitet ornitologiczny (zwany dalej „komitetem ornitologicznym”).

9 Zgodnie z art. 10 przepisów w sprawie ochrony dzikiego ptactwa rola komitetu ornitologicznego polega w szczególności na kierowaniu zaleceń do ministra środowiska (zwanego dalej „ministrem”) w sprawie zezwolenia na odstępstwa od art. 4–7, 18 i 21 i upewnianiu się w regularnych odstępach czasu, czy warunki regulujące udzielanie takiego zezwolenia lub takich zezwoleń pozostają spełnione. Ponadto przywołany art. 10 określa uprawnienia ministra wykonywane przy badaniu zaleceń komitetu ornitologicznego do wypowiadania się w sprawie

zezwolenia na odstępstwo, a także spoczywający na nim obowiązek wskazania na piśmie motywów jego decyzji w razie istotnej rozbieżności pomiędzy zaleceniem komitetu ornitologicznego a jego decyzją.

10 Artykuł 27 przepisów w sprawie ochrony dzikiego ptactwa określa sposób, w jaki należy rozpatrywać naruszenia tych przepisów, i przewiduje szereg sankcji w przypadku naruszeń popełnionych w ramach odstępstw.

Przepisy prawa stanowiące odstępstwo do celów badawczych przyjęte w 2020 r.

– *Przepisy ramowe z 2020 r.*

11 Legal notice 399 – Conservation of Wild Birds Regulations (Framework for Allowing a Research Derogation to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) Regulations, 2020 [akt prawny nr 399, dotyczący ochrony dzikiego ptactwa (ramy reglamentacyjne zezwalające na odstępstwo do celów badawczych w celu określenia maltańskiej populacji siedmiu gatunków łuszczakowatych)] z dnia 19 marca 2020 r. (zwany dalej „przepisami ramowymi z 2020 r.") ustanawia odstępstwo od zakazu odłowu do celów badawczych osobników siedmiu gatunków łuszczakowatych.

12 Artykuł 1 ust. 2 przepisów ramowych z 2020 r. stanowi:

„Niniejsze przepisy mają na celu ustawienie ram zezwalających na odstępstwo do celów badawczych zmierzające do określenia populacji na Malcie siedmiu gatunków łuszczakowatych [których dotyczy sprawa] na podstawie art. 9 ust. 1 lit. b) dyrektywy [2009/147]. Przepisy te mają w szczególności na celu zebranie wystarczających informacji naukowych, aby umożliwić Republice Malty przyjęcie przepisów prawa stanowiących odstępstwo w rozumieniu art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy [2009/147], które spełnia kryterium »małych ilości«, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku [z dnia 21 czerwca 2018 r.r., Komisja/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)]".

13 Artykuł 3 tych przepisów ramowych stanowi, że ptaki z tych siedmiu gatunków mogą być odławiane wyłącznie przy użyciu sieci zwanych „*clap-nets*" o rozmiarze oczek co najmniej 18 mm x 18 mm, tak aby mogły być kontrolowane, lub zaobrączkowane lub wyposażone w znacznik satelitarny. Formularze kontroli obrączkowania należy odsyłać do Maltese Wild Birds Regulation Unit (maltańskiej jednostki regulacyjnej ds. dzikiego ptactwa, zwanej dalej „WBRU"), która jest częścią ministerstwa środowiska, zrównoważonego rozwoju i zmian klimatu.

14 Artykuł 4 wspomnianych przepisów ramowych przewiduje, że minister może wyznaczyć okres badawczy nieprzekraczający 64 dni jesienią oraz stwierdzić, że brak jest „innego zadowalającego rozwiązania" w rozumieniu art. 9 ust. 1 dyrektywy 2009/147.

15 Artykuł 5 przepisów ramowych z 2020 r. ogranicza prawo do odłowu osobników siedmiu gatunków łuszczakowatych, których sprawa dotyczy wyłącznie do osób posiadających na to licencję. „Licencja" ta może zostać przyznana wyłącznie osobom, które w szczególności przedstawią ogólne plany wskazujące lokalizację ich autoryzowanych sieci zatrzaskowych (*clap-nets*), przeszły obowiązkowy kurs dotyczący celów badań i zdały egzamin w tym zakresie.

– *Oświadczenie z 2020 r.*

16 Zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 2 Legal Notice 400 – Conservation of Wild Birds Regulations (Declaration on a Derogation allowing a Research Period to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) Regulations, 2020 [aktu prawnego nr 400, dotyczącego ochrony dzikiego ptactwa (oświadczenie zezwalające na odstępstwo do celów badawczych w celu określenia maltańskiej populacji siedmiu gatunków łuszczakowatych)] z dnia 19 października 2020 r. (zwanego dalej „oświadczeniem z 2020 r."):

„[…] biorąc pod uwagę, że na terytorium Republiki Malty:

a) [siedem gatunków łuszczakowatych, których sprawa dotyczy] to wędrowne ptaki przelotne, niezimujące;

b) do tej pory zebrano bardzo ograniczone dane dotyczące kontroli obrączek [siedmiu gatunków łuszczakowatych, których sprawa dotyczy] w celu dostarczenia rozstrzygających informacji na temat regionów pochodzenia głównych kontyngentów ptaków (populacji referencyjnej) […]

minister stwierdza niniejszym, że nie ma innego zadowalającego rozwiązania, aby osoby posiadające licencję przeprowadziły kompleksowe badanie za pomocą zarejestrowanych sieci zatrzaskowych (*clap-nets*), które stanowią najbardziej wybiórczą metodę chwytania osobników tych gatunków, w celu rejestrowania danych dotyczących odzyskiwania (kontroli) obrączek i zaobrączkowania ptaków, a następnie natychmiastowego uwolnienia ich w naturze oraz, w zakresie, w jakim jest to bezwzględnie konieczne, w celu uzyskania danych umożliwiających określenie maltańskiej populacji referencyjnej danych gatunków, zgodnie z przepisami dyrektywy [2009/147] i [przepisami ramowymi z 2020 r.]".

17 Artykuł 4 tego oświadczenia stanowi:

„[…] okres badawczy dla [siedmiu gatunków łuszczakowatych, których sprawa dotyczy] w 2020 r. wynosi sześćdziesiąt dwa (62) dni, od dnia 20 października 2020 r. do dnia 20 grudnia 2020 r., z uwzględnieniem obu tych dat […]".

Przepisy prawa stanowiące odstępstwo do celów badawczych przyjęte w 2021 r.

– *Przepisy ramowe z 2021 r.*

18 Legal notice 387 – Conservation of Wild Birds Regulations (Framework for Allowing a Research Derogation to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) (Repeal) Regulations, 2021 [akt prawny nr 387, dotyczący ochrony dzikiego ptactwa (ramy reglamentacyjne zezwalające na odstępstwo do celów badawczych w celu określenia maltańskiej populacji siedmiu gatunków łuszczakowatych) (uchylenie)] z dnia 14 października 2021 r. (zwane dalej „oświadczeniem z 2020 r.").

19 Legal Notice 394 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 [akt prawny nr 394, dotyczący ochrony dzikiego ptactwa (ramy reglamentacyjne zezwalające na odstępstwo do celów badawczych w celu określenia maltańskiej populacji siedmiu gatunków łuszczakowatych)] z dnia

19 października 2021 r. (zwany dalej „przepisami ramowymi z 2021 r.") ustanawia odstępstwo od zakazu odłowu do celów badawczych osobników siedmiu gatunków łuszczakowatych, których dotyczy sprawa.

20 Artykuł 8 przepisów ramowych z 2021 r. ma takie samo brzmienie jak art. 4 przepisów ramowych z 2020 r.

– *Oświadczenie z 2021 r.*

21 Zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 2 Legal Notice 395 – Conservation of Wild Birds Regulations (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 [aktu prawnego nr 395, dotyczącego ochrony dzikiego ptactwa (oświadczenie zezwalające na badania naukowe prowadzone na siedmiu gatunkach łuszczakowatych)] z dnia 19 października 2021 r.:

„[…] biorąc pod uwagę, że na terytorium Republiki Malty:

a) [siedem gatunków łuszczakowatych, których sprawa dotyczy] to wędrowne ptaki przelotne, niezimujące;

b) system sieci japońskich stosowany do chwytania ptaków nie jest odpowiedni do dostarczania danych […] dotyczących monitorowania obrączek w odniesieniu do gatunków, których sprawa dotyczy, w celu uzyskania rozstrzygających informacji na temat regionów pochodzenia głównych kolonii ptaków (populacji referencyjnej), co potwierdził Trybunał Sprawiedliwości […] w [wyroku z dnia 21 czerwca 2018 r., Komisja/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)]; oraz ponieważ

c) do celów obrączkowania i kontroli obrączkarze z krajowego programu obrączkowania nie mogą stosować żywej przynęty, czemu są zresztą zasadniczo przeciwni ze względów etycznych, ponieważ żywe przynęty są podstawą działania systemu sieci zatrzaskowych (*clap-nets*),

minister stwierdza niniejszym, że nie ma innego zadowalającego rozwiązania, aby osoby posiadające licencję przeprowadziły kompleksowe badanie za pomocą zarejestrowanych sieci zatrzaskowych (*clap-nets*), które stanowią najbardziej wybiórczą metodę […] chwytania osobników tych gatunków, w celu rejestrowania danych dotyczących odzyskiwania (kontroli) obrączek i zaobrączkowania ptaków, a następnie natychmiastowego uwolnienia ich w naturze oraz, w zakresie, w jakim jest to bezwzględnie konieczne, w celu uzyskania danych umożliwiających określenie maltańskiej populacji referencyjnej danych gatunków, zgodnie z przepisami dyrektywy [2009/147] i przepisami ramowymi".

22 Artykuł 4 tego oświadczenia stanowi:

„[…] okres badawczy dla gatunków, których sprawa dotyczy w 2021 r. wynosi sześćdziesiąt dwa (62) dni, od dnia 20 października 2021 r. do dnia 20 grudnia 2021 r., z uwzględnieniem obu tych dat […]".

Przepisy prawa stanowiące odstępstwo do celów badawczych przyjęte w 2022 r.

– *Przepisy ramowe z 2022 r.*

23 Legal notice 256 – Conservation of Wild Birds Regulations (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) (Amendment) Regulations, 2022 [akt prawny nr 256, dotyczący ochrony dzikiego ptactwa (ramy reglamentacyjne zezwalające na odstępstwo w celu przeprowadzenia badań naukowych w celu określenia populacji na Malcie siedmiu gatunków łuszczakowatych) (zmiana)] z dnia 19 października 2022 r. zmieniono niektóre przepisy ramowe z 2021 r.

– *Oświadczenie z 2022 r.*

24 Legal notice 257 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2022 [akt prawny nr 257, dotyczący ochrony dzikiego ptactwa (oświadczenie zezwalające na badania naukowe prowadzone na siedmiu gatunkach łuszczakowatych)] z dnia 19 października 2022 r. (zwany dalej „oświadczeniem z 2022 r.") rozpoczął kolejny „okres badawczy", to jest od dnia 20 października do dnia 20 grudnia 2022 r., na takich samych warunkach jak te określone w oświadczeniu z 2021 r.

Okoliczności faktyczne sporu i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

25 W 2014 r., na podstawie art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2009/147, Republika Malty przyjęła stanowiące odstępstwo przepisy prawa zezwalające na odłów żywych osobników siedmiu gatunków łuszczakowatych. W wyroku z dnia 21 czerwca 2018 r., Komisja/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), Trybunał orzekł, że przyjmując stanowiące odstępstwo przepisy prawa, Republika Malty uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 5 lit. a) i e) oraz art. 8 ust. 1 tej dyrektywy w związku z jej art. 9 ust. 1 lit. c).

26 W następstwie tego wyroku w dniu 19 października 2020 r. Republika Malty przyjęła, na podstawie art. 9 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2009/147, przepisy prawa stanowiące odstępstwo do celów badawczych, do których odnoszą się pkt 11–17 niniejszego wyroku, zezwalające na chwytanie w sidła siedmiu gatunków łuszczakowatych, których sprawa dotyczy. W dniu 3 grudnia 2020 r. Komisja przesłała temu państwu członkowskiemu wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym stwierdziła, że przepisy te są niezgodne z art. 5 i art. 8 ust. 1 owej dyrektywy i nie są uzasadnione celami badawczymi zgodnie z jej art. 9 ust. 1 lit. b). W odniesieniu do tego ostatniego przepisu Komisja uznała, że Republika Malty nie wykazała, iż stanowiące odstępstwo przepisy prawa zostały przyjęte z powodu braku innego zadowalającego rozwiązania, oraz że nie wykazała, iż przepisy te służyły rzeczywistemu celowi badawczemu.

27 Pismem z dnia 3 lutego 2021 r. Republika Malty odpowiedziała, że przepisy prawa stanowiące odstępstwo do celów badawczych przyjęte w 2020 r. spełniają przesłanki ustanowione w art. 9 dyrektywy 2009/147.

28 Uznając, że argumenty przedstawione przez Republikę Malty w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybień nie były zadowalające, w dniu 9 czerwca 2021 r. Komisja przesłała temu państwu członkowskiemu uzasadnioną opinię, w którym wezwała je do podjęcia niezbędnych środków w celu zastosowania się do tej opinii w terminie jednego miesiąca od zawiadomienia tego państwa członkowskiego.

29 W dniu 14 października 2021 r. minister uchylił przepisy ramowe z 2020 r. „bez uszczerbku dla ważności wszelkich działań podjętych lub pominiętych w ich ramach".

30 W dniu 19 października 2021 r. minister przyjął przepisy prawa stanowiące odstępstwo do celów badawczych, do których to przepisów odnoszą się pkt 18–22 niniejszego wyroku, na okres od dnia 20 października do dnia 20 grudnia 2021 r. Na mocy oświadczenia z 2022 r. minister rozpoczął kolejny „okres badawczy", biegnący od dnia 20 października do dnia 20 grudnia 2022 r.

W przedmiocie skargi

31 Komisja zwraca uwagę, że ponieważ przepisy ramowe na lata 2020 i 2021 oraz oświadczenia na lata 2020, 2021 i 2022 są częścią tego samego zachowania, należy je traktować jako jeden zbiór przepisów stanowiących odstępstwo do celów badawczych w świetle art. 9 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2009/147. Komisja zauważa, że Republika Malty nie zakwestionowała tego, iż przepisy prawa stanowiące odstępstwo do celów badawczych są niezgodne z zakazami ustanowionymi w art. 5 lit. a) i w art. 8 ust. 1 w związku z lit. a) załącznika IV do dyrektywy 2009/147, i uważa, że owo państwo członkowskie nie wykazało, iż przesłanki odstępstwa przewidziane w art. 9 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy zostały spełnione. Po pierwsze, Republika Malty nie wykazała, że wspomniane wyżej przepisy stanowiące odstępstwo realizują cel badawczy. Po drugie, to państwo członkowskie nie uzasadniło braku innego zadowalającego rozwiązania. Po trzecie, nie wykazało ono braku takiej alternatywy.

W przedmiocie dopuszczalności

Argumentacja stron

32 Republika Malty twierdzi, że rozpatrywana skarga jest niedopuszczalna w zakresie, w jakim opiera się ona na uzasadnionej opinii, w następstwie której niezwłocznie dokonano istotnej zmiany krajowych ram prawnych, które w rozpatrywanej skardze pomylono z ramami poprzednio obowiązującymi. Zdaniem tego państwa członkowskiego brak jasności co do przedmiotu i zakresu skargi odbił się negatywnie na wykonywaniu prawa do obrony. Komisja nie sprecyzowała w skardze, czy jej zastrzeżenia odnoszą się do ram prawnych obowiązujących w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, czy też do ram prawnych obowiązujących obecnie.

33 Republika Malty zauważa, że chociaż Komisja stara się zminimalizować w skardze znaczenie zmian wprowadzonych przepisami ramowymi z 2021 r., to zmiany te są istotne, w związku z czym ramy prawne z 2021 r. nie były „praktycznie identyczne" z ramami prawnymi z 2020 r. Wręcz przeciwnie, przepisy prawa ustanawiające zwolnienia badawcze przyjęte w 2021 r. uwzględniły obawy Komisji i znacząco zmieniły kilka kluczowych aspektów poprzedniego systemu.

34 Republika Malty twierdzi w tym względzie, że nie jest w stanie zrozumieć, czy uchybienia, na które powołuje się Komisja w skardze, dotyczą przepisów stanowiących odstępstwo do celów badawczych przyjętych w 2020 r., czy też tych przyjętych w 2021 r. To samo dotyczy zarzutu Komisji odnoszącego się do decyzji o niekorzystaniu z usług doświadczonych ornitologów, który nie precyzuje, czy zarzut ten odnosi się do pierwszego czy drugiego z tych przepisów prawnych, mimo że drugi z nich przyniósł znaczną poprawę mającą na celu zapewnienie zaangażowania kompetentnych ornitologów i ich pełnej integracji z projektem badawczym, tak aby zebrane dane mogły być właściwie analizowane, przetwarzane i ekstrapolowane.

35 W odpowiedzi Komisja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego mogą obejmować okoliczności faktyczne, które nastąpiły po wydaniu uzasadnionej opinii, pod warunkiem że mają one taki sam charakter jak okoliczności wskazane w tej opinii i stanowią takie samo zachowanie, co ma miejsce w niniejszej sprawie. W tym przypadku uzasadniona opinia z dnia 9 czerwca 2021 r. odnosiła się do przepisów prawa stanowiących odstępstwo do celów badawczych przyjętych w 2020 r. Komisja stwierdza, że w skardze odniosła się ona do tych przepisów prawa, które zostały rozszerzone o zwolnienia do celów badawczych przyjęte w 2021 r. i o oświadczenie z 2022 r.

36 W tym względzie Komisja zauważa, że istotne elementy przepisów prawa stanowiących odstępstwo do celów badawczych przyjętych w 2020 r., które zgodnie z uzasadnioną opinią nie były zgodne z art. 9 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2009/147, zostały utrzymane w mocy w ramach przepisów stanowiących odstępstwa do celów badawczych przyjętych w 2021 r. i obowiązujących w dniu wniesienia rozpatrywanej skargi. Dotyczy to w szczególności celu gromadzenia informacji o populacjach referencyjnych siedmiu gatunków łuszczakowatych, których sprawa dotyczy, warunków przyznawania licencji i zakresu stosowania tych przepisów.

37 Ciągłość ta znajduje potwierdzenie w fakcie, że zgodnie z przepisami ramowymi z 2021 r. licencje były udzielane na podstawie wniosków złożonych zgodnie z poprzednimi przepisami ramowymi z 2020 r. Z tego powodu przepisy ramowe z 2020 r. zostały „uchylone bez uszczerbku dla ważności wszystkich działań podjętych lub pominiętych w ich ramach”.

38 Komisja uważa, że wbrew twierdzeniu Republiki Malty, zgodnie z którym istnieje nowy „organ regulacyjny składający się z akredytowanych wykładowców uniwersyteckich, wykwalifikowanych ornitologów i analityków danych”, organem regulacyjnym odpowiedzialnym za badania nadal pozostaje WBRU, który pełnił już tę funkcję na mocy poprzednich przepisów ramowych z 2020 r. Nowo stworzona możliwość wyznaczania przez WBRU ekspertów naukowych lub ornitologów wydaje się w praktyce mało istotna.

39 Ponadto Republika Malty nie wskazuje, w jaki sposób możliwość wprowadzenia z góry ustalonych parametrów, przepisów dotyczących stwierdzenia braku innych rozwiązań, przepisów dotyczących zgłaszania schwytanych w sidła ptaków i warunków mających zastosowanie do miejsc prowadzenia badań miałaby w istotny sposób zmienić charakter przepisów prawa stanowiących odstępstwa do celów badawczych z 2020 r.

40 Komisja odpiera zarzut Republiki Malty, zgodnie z którym w skardze nie wskazano w sposób precyzyjny środków krajowych będących przyczyną zarzucanego naruszenia. Skarga precyzowała, że kwestionowane przepisy prawa stanowiące odstępstwo do celów badawczych obejmują „[przepisy] ramowe z 2020 r., […] oświadczenie z 2020 r., [przepisy] ramowe z 2021 r. oraz

[oświadczenia] z 2021 r. i 2022 r. (a także [wszelkie] przyszłe środki tego samego rodzaju stanowiące takie samo postępowanie)". Biorąc pod uwagę ten jasno określony cel, prawo do obrony Republiki Malty nie zostało w żadnym wypadku naruszone.

41 W duplice Republika Malty podkreśla, że uchylenie przepisów prawa stanowiących odstępstwo do celów badawczych przyjętych w 2020 r. i przyjęcie nowych przepisów w 2021 r. jest bezpośrednią konsekwencją wskazówek udzielonych jej przez Komisję. Sytuacja ta różniła się od zwykłej kontynuacji – rok po roku – praktyki administracyjnej potępionej w uzasadnionej opinii.

42 Republika Malty twierdzi, że przepisy prawa stanowiące odstępstwo do celów badawczych przyjęte w 2021 r. różnią się od poprzednich przepisów tym, że wprowadzają nowe procedury, nowe organy i nowe podmioty oraz wzmacniają mechanizmy wdrażania.

43 Komisja myliła się, upatrując dowodu na okoliczność ciągłości między przepisami prawa stanowiącymi odstępstwo do celów badawczych przyjętymi w 2020 r. i przepisami przyjętymi w 2021 r. w fakcie, że te pierwsze zostały uchylone „bez uszczerbku dla ważności wszystkich działań podjętych lub pominiętych w ich ramach". Wyrażenie „bez uszczerbku", które jest często używane w ustawodawstwie maltańskim, ma na celu zapewnienie, by uchylenie poprzednio obowiązujących przepisów nie miało wpływu na bieżące postępowanie sądowe.

44 Ponadto przedmiot skargi Komisji jest tak rozległy, że uniemożliwiało to Republice Malty opracowanie ukierunkowanej obrony. Fakt, że Komisja myli przepisy prawa stanowiące odstępstwo do celów badawczych przyjęte w 2020 i 2021 r., spowodowało niepewność prawną, która uniemożliwiła temu państwu członkowskiemu opracowanie odpowiedniej obrony w oparciu o jasno określone zasady będące przedmiotem zarzutu.

Ocena Trybunału

45 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 258 TFUE jest określony w uzasadnionej opinii Komisji, wobec czego skarga musi być oparta na tym samym uzasadnieniu i zarzutach co uzasadniona opinia (wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267 pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

46 W niniejszym przypadku w ramach rozpatrywanej skargi, podobnie jak w uzasadnionej opinii z dnia 9 czerwca 2021 r., Komisja podnosi, że przyjmując stanowiące odstępstwo przepisy prawa zezwalające na odłów żywych osobników siedmiu gatunków łuszczakowatych, których sprawa dotyczy, Republika Malty uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy przepisów art. 5 i art. 8 ust. 1 dyrektywy 2009/147 w związku z art. 9. ust. 1 tej dyrektywy z tego powodu, że Republika Malty, po pierwsze, nie wykazała, iż jej stanowiące odstępstwo przepisy prawa realizują cel badawczy, ponieważ przepisy te nie są oparte na metodach naukowych, prowadzą do wadliwego stosowania, realizują cel niemający związku z ochroną, a w każdym razie są niewłaściwe do osiągnięcia zadeklarowanego celu, po drugie, nie uzasadniła braku innego zadowalającego rozwiązania, a po trzecie, nie wykazała, że nie istnieje inne zadowalające rozwiązanie.

47 W konsekwencji podstawą rozpatrywanej skargi są te same argumenty i zarzuty co uzasadniona opinia z dnia 9 czerwca 2021 r.

48 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że uchybienie powinno być oceniane na podstawie sytuacji, w jakiej państwo członkowskie znajdowało się w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii (wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267 pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo), a zatem, w niniejszym wypadku, w dniu 9 lipca 2021 r.

49 Niemniej jednak w zakresie, w jakim rozpatrywana skarga zmierza do wykazania systematycznego i utrzymującego się uchybienia przepisom art. 5 i art. 8 ust. 1 dyrektywy 2009/147 w związku z art. 9 ust. 1 tej dyrektywy, należy przypomnieć, że nie można wykluczyć przedstawienia dodatkowych dowodów zmierzających, na etapie postępowania przed Trybunałem, do wykazania generalnego i ciągłego charakteru zarzucanego w ten sposób uchybienia (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

50 Trybunał miał już sposobność wyjaśnić w szczególności, że przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może obejmować okoliczności faktyczne, które zaistniały po wydaniu uzasadnionej opinii, jeżeli mają one ten sam charakter i stanowią to samo zachowanie co okoliczności, o których mowa w tej opinii [wyrok z dnia 7 września 2023 r., Komisja/Włochy (Wartości dopuszczalne – arsen i fluorki), C-197/22, EU:C:2023:642, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo].

51 O ile w rozpatrywanej sprawie bezsporne jest, że przepisy ramowe z 2021 r. wprowadziły zmiany w stosunku do przepisów ramowych z 2020 r., o tyle nie wydaje się, aby zmiany te były istotne w świetle niniejszej skargi.

52 W rzeczywistości skarga ta zmierza do stwierdzenia, że stanowiące odstępstwo przepisy prawa zezwalające na odłów żywych osobników siedmiu gatunków łuszczakowatych, których sprawa dotyczy, są sprzeczne z obowiązkami wynikającymi z przepisów art. 5 i art. 8 ust. 1 dyrektywy 2009/147 w związku z art. 9 ust. 1 tej dyrektywy z tego powodu, że Republika Malty, po pierwsze, nie wykazała, iż przepisy te realizują cel badawczy, ponieważ przepisy te nie są oparte na metodach naukowych, prowadzą do wadliwego stosowania, realizują cel niemający związku z ochroną, a w każdym razie są niewłaściwe do osiągnięcia zadeklarowanego celu, po drugie, nie uzasadniła braku innego zadowalającego rozwiązania, a po trzecie, nie wykazała braku innego zadowalającego rozwiązania. Sam fakt, że Republika Malty zmieniła ramy prawne, przyjmując nowe procedury i ustanawiając nowe organy i nowe podmioty powołane od udziału w tym samym systemie i wzmocniwszy mechanizmy niezbędne do jego wdrożenia, nie jest – ze względu na swój ogólny charakter i przy braku bardziej szczegółowych informacji – wystarczający do wykazania, iż stanowiące odstępstwo przepisy prawa przyjęte w 2021 r. stanowią, w świetle przedmiotu niniejszej skargi, nowe przepisy prawa stanowiące odstępstwo, które różnią się zasadniczo od przepisów poprzednio obowiązujących.

53 Ponadto zarzut Republiki Malty, jakoby przepisy prawa stanowiące kwestionowane odstępstwo nie zostały jasno określone w skardze, jest również pozbawiony podstaw. Stanowiące odstępstwo przepisy prawa będące przedmiotem skargi obejmują bowiem przepisy ramowe z 2020 r., oświadczenie z 2020 r., przepisy ramowe z 2021 r. oraz oświadczenia z 2021 r. i 2022 r., a także wszelkie przyszłe środki tego samego rodzaju stanowiące to samo zachowanie, przy czym to ostatnie wyjaśnienie nie ma znaczenia dla sprawy, ponieważ Komisja nie rozszerzyła przedmiotu skargi na środki przyjęte później niż oświadczenie z 2022 r.

54 W związku z tym prawo do obrony Republiki Malty nie zostało naruszone. W tym względzie należy również zauważyć, że Republika Malty, jak wynika z jej pism procesowych, była w stanie opracować szczegółową argumentację w odniesieniu do zarzutów i argumentów podniesionych przez Komisję.

55 W konsekwencji skarga jest dopuszczalna.

W przedmiocie zarzutu dotyczącego braku „innego zadowalającego rozwiązania" w rozumieniu art. 9 ust. 1 dyrektywy 2009/147

Argumentacja stron

56 Komisja zwraca uwagę, że przepisy ramowe z 2020 r. i z 2021 r. nie zawierają żadnego uzasadnienia odnośnie do braku innego zadowalającego rozwiązania i ograniczają się do pozostawienia ministrowi decyzji o rozpoczęciu „okresów badawczych" za pomocą oświadczeń.

57 W oświadczeniach z 2020 r., 2021 r. i 2022 r. minister stwierdził brak „innego zadowalającego rozwiązania", nie podając wystarczająco jasnych powodów, aby spełnić wymogi pewności prawa. Oświadczenia te opisują cel przepisów prawnych stanowiących odstępstwo do celów badawczych, który polegałby na gromadzeniu danych z kontroli obrączek w celu określenia populacji referencyjnej siedmiu gatunków łuszczakowatych, których sprawa dotyczy występujących na terytorium Republiki Malty. Jednakże ani te oświadczenia, ani dokumenty przytoczone w przypisach do nich nie wyjaśniają, dlaczego minister zdecydował się realizować ten cel za pomocą udzielania licencji tysiącom amatorów, a nie za pomocą innych środków, takich jak udział kompetentnych naukowców.

58 Minister w żaden sposób nie wyjaśnił powodów, dla których Republika Malty zdecydowała nie włączać obrączkarzy ptaków do narodowego programu obrączkowania lub nie odwołała się do uznanych metod naukowych, takich jak powszechnie używane spisy populacji ptaków, w celu zaradzenia stwierdzonemu brakowi danych.

59 Ponadto Republika Malty nie uzasadniła braku innego zadowalającego rozwiązania, ponieważ ani oświadczenia z 2020 r., 2021 r. i 2022 r., ani zalecenia komitetu ornitologicznego, ani sprawozdania WBRU, do których odnosi się Republika Malty, nie poruszają kwestii tego, czy udział rzeczywistych naukowców stanowiłby inne zadowalające rozwiązanie.

60 Republika Malty twierdzi, że przepisy ramowe z 2020 r. i 2021 r. oraz oświadczenia z 2020 r., 2021 r. i 2022 r. stanowią wystarczającą podstawę do uzasadnienia braku innego zadowalającego rozwiązania. Po pierwsze, brak innego zadowalającego rozwiązania jest wyraźnym wymogiem art. 9 dyrektywy 2009/147. Po drugie, art. 6 ust. 1 przepisów ramowych z 2021 r. wymagał, aby badanie naukowe po dokonaniu oceny i analizy wykazało, że „nie istnieje inne zadowalające rozwiązanie". Po trzecie, w ramach przepisów prawa stanowiących odstępstwo do celów badawczych na 2021 r. oraz w trakcie „okresów badawczych" w latach 2020, 2021 i 2022 podjęte środki dostarczyłyby wszystkich istotnych informacji uzasadniających brak innego zadowalającego rozwiązania. W szczególności oświadczenie z 2020 r. zawierało wyraźne odniesienie do zaleceń komitetu ornitologicznego, a także odniesienia do odzyskiwania obrączek w latach 1920–2018 oraz do sprawozdania w sprawie selektywności i rozmiaru oczek w sieciach,

przedstawionego przez WBRU. Sprawozdania te są integralną częścią owego oświadczenia i dostarczają istotnych informacji o kontekście, a także dokładnych danych naukowych, które uzasadniają brak innego zadowalającego rozwiązania.

Ocena Trybunału

61 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że jak wynika z art. 1 dyrektywy 2009/147, ochrona ptactwa stanowi główny cel tego aktu (zob. podobnie wyrok z dnia 17 marca 2021 r., One Voice i Ligue pour la protection des oiseaux, C-900/19, EU:C:2021:211, pkt 34) I tak, zgodnie z art. 5 lit. a) i e) tej dyrektywy państwa członkowskie podejmują wymagane środki w celu ustanowienia powszechnego systemu ochrony wszystkich gatunków ptactwa, o których mowa we wspomnianym art. 1, obejmującego w szczególności zakaz umyślnego zabijania lub odławiania jakimikolwiek metodami tych gatunków oraz przetrzymywania ptactwa należącego do gatunków, na które polowanie i których chwytanie jest zabronione.

62 Zgodnie z art. 8 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, w szczególności w odniesieniu do odłowu ptactwa, państwa członkowskie zabraniają wykorzystywania wszelkich środków, sposobów lub metod wykorzystywanych do nieselektywnego lub prowadzonego na dużą skalę odławiania lub zabijania ptactwa, lub mogących spowodować lokalne zanikanie gatunków, w szczególności tych wymienionych w załączniku IV lit. a) do tejże dyrektywy, który to przepis wymienia w szczególności sieci i sidła.

63 Artykuł 9 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2009/147 stanowi, że państwa członkowskie mogą odstąpić między innymi od tych przepisów, jeżeli brak jest innego zadowalającego rozwiązania, w szczególności do celów badawczych.

64 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w celu umożliwienia właściwym organom korzystania z odstępstw przewidzianych w art. 9 dyrektywy 2009/147 wyłącznie w sposób zgodny z prawem Unii krajowe ramy ustawodawcze i wykonawcze powinny być ukształtowane w taki sposób, aby wykonanie zawartych w nich przepisów dotyczących odstępstw odpowiadało zasadzie pewności prawa. Wobec tego przepisy krajowe mające zastosowanie w tej dziedzinie muszą wskazywać kryteria odstępstwa w sposób jasny i precyzyjny oraz zobowiązywać organy odpowiedzialne za ich stosowanie do uwzględnienia tych kryteriów (wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Komisja/Hiszpania, C-557/15, EU:C:2018:477, pkt 47).

65 Odnośnie do przepisów prawa przewidujących wyjątki, takie jak ten przewidziany w art. 9 dyrektywy 2009/147, który podlega ścisłej wykładni i w ramach którego ciężar dowodu wystąpienia przesłanek wymaganych dla każdego odstępstwa spoczywa na organach podejmujących decyzję w tym przedmiocie, należy jeszcze podkreślić, że państwa członkowskie są zobowiązane do zagwarantowania, iż każda interwencja dotycząca gatunków chronionych będzie podejmowana wyłącznie na podstawie decyzji zawierających precyzyjne i odpowiednie uzasadnienie, uwzględniające przyczyny, warunki i wymogi, o których mowa w tym artykule (wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Komisja/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, pkt 47). Ponadto z przepisów art. 9 dyrektywy 2009/147, które odwołują się do ścisłej kontroli przewidzianego w tym artykule odstępstwa i do selektywnych zasad odłowu, jak też z ogólnej zasady proporcjonalności wynika, że odstępstwo na mocy art. 9 dyrektywy 2009/147, z którego dane państwo członkowskie chce skorzystać, musi być proporcjonalne do potrzeb, które je uzasadniają [wyrok z dnia 23 kwietnia 2020 r., Komisja/Finlandia (Wiosenny odstrzał samców edredona), C-217/19, EU:C:2020:291, pkt 66, 67 i przytoczone tam orzecznictwo].

66 Do Republiki Malty należy zatem wykazanie, z poszanowaniem przesłanek określonych w orzecznictwie przytoczonym w pkt 64 i 65 niniejszego wyroku, że przesłanki odstępstwa na podstawie art. 9 ust. 1 dyrektywy 2009/147, na którym się ona oparła, są spełnione.

67 Należy wskazać, że maltańskie przepisy przewidują jasne i precyzyjne kryteria odstępstwa oraz obowiązek ich uwzględnienia spoczywający na po stronie organów odpowiedzialnych za ich stosowanie. Jak bowiem wskazano w pkt 8, 14 i 20 niniejszego wyroku, art. 9 przepisów w sprawie ochrony dzikiego ptactwa zasadniczo dokonuje transpozycji art. 9 dyrektywy 2009/147, podczas gdy art. 4 przepisów ramowych z 2020 r. i art. 8 przepisów ramowych z 2021 r. nakładają na ministra obowiązek sprawdzenia przy rozpoczęciu okresu badawczego, czy nie istnieje inne zadowalające rozwiązanie.

68 Natomiast należy stwierdzić, że oświadczenia z 2020 r., z 2021r. i z 2022 r. zezwalające na chwytnie w sidła osobników siedmiu gatunków łuszczakowatych, których sprawa dotyczy, podczas „okresów badawczych" w latach 2020, 2021 i 2022 nie są zgodne z art. 9 dyrektywy 2009/147.

69 W rzeczywistości, chociaż oświadczenia te wspominają, że nie istnieje inne zadowalające rozwiązanie, i zawierają wyraźne odniesienie do zaleceń komitetu ornitologicznego, to nie zawierają one żadnego precyzyjnego i odpowiedniego uzasadnienia, dlaczego takie rozwiązanie nie istnieje. W szczególności we wspomnianych oświadczeniach nie powołano się nawet na inne powszechnie stosowane naukowe środki badań w dziedzinie ornitologii, czy to w celu ich potwierdzenia, czy też wykluczenia.

70 Wynika stąd, że zarzut braku uzasadnienia stanowiących odstępstwo przepisów prawa przyjętych przez Republikę Malty dotyczący braku „innego zadowalającego rozwiązania" w rozumieniu art. 9 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2009/147 jest uzasadniony prawnie i w związku z tym należy go uwzględnić.

71 Biorąc pod uwagę ten wniosek badanie zarzutów dotyczących, odpowiednio, niewykazania braku innego zadowalającego rozwiązania, a także tego, że maltańskie przepisy prawa stanowiące odstępstwo nie realizują celu badawczego w rozumieniu art. 9 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2009/147, nie wydaje się w niniejszej sprawie konieczne (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Komisja/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, pkt 53).

72 W konsekwencji należy stwierdzić, że przyjmując stanowiące odstępstwo przepisy prawa zezwalające na odłów żywych osobników siedmiu dzikich gatunków łuszczakowatych, mianowicie zięby zwyczajnej (*Fringilla coelebs*), makolągwy (*Carduelis cannabina*), szczygła (*Carduelis carduelis*), dzwońca (*Carduelis chloris*), grubodzioba zwyczajnego (*Coccothraustes coccothraustes*), kulczyka zwyczajnego (*Serinus serinus*) oraz czyżyka (*Carduelis spinus*), Republika Malty uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 5 oraz art. 8 ust. 1 dyrektywy 2009/147 w związku z art. 9 ust. 1 tej dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

73 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Malty kosztami postępowania, a Republika Malty przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) **Przyjmując stanowiące odstępstwo przepisy prawa zezwalające na odłów żywych osobników siedmiu dzikich gatunków łuszczakowatych, mianowicie zięby zwyczajnej (*Fringilla coelebs*), makolągwy (*Carduelis cannabina*), szczygła (*Carduelis carduelis*), dzwońca (*Carduelis chloris*), grubodzioba zwyczajnego (*Coccothraustes coccothraustes*), kulczyka zwyczajnego (*Serinus serinus*) oraz czyżyka (*Carduelis spinus*), Republika Malty uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 5 oraz art. 8 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa w związku z art. 9 ust. 1 tej dyrektywy.**

2) **Republika Malty zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy