HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

19 septembrie 2024*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Directiva 2009/147/CE – Conservarea păsărilor sălbatice – Articolul 5, articolul 8 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (1) – Regim derogatoriu care permite capturarea de exemplare vii din șapte specii de cinteze sălbatice – Competența de derogare a statelor membre în scopul cercetării – Condiții”

În cauza C-23/23,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 20 ianuarie 2023,

Comisia Europeană, reprezentată de C. Hermes și R. Lindenthal, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Republicii Malta, reprezentată de A. Buhagiar, în calitate de agent, asistată de D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

pârâtă,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Arabadjiev, președinte de cameră, domnul L. Bay Larsen (raportor), vicepreședintele Curții, domnii T. von Danwitz și A. Kumin și doamna I. Ziemele, judecători,

avocat general: doamna T. Ćapeta,

grefier: doamna L. Carrasco Marco, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 7 martie 2024,

după ascultarea concluziilor avocatei generale în ședința din 30 mai 2024,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: engleza.

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă formulată, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin adoptarea unui regim derogatoriu care permite capturarea de exemplare vii din șapte specii de cinteze sălbatice, și anume cinteza (*Fringilla coelebs*), câneparul (*Carduelis cannabina*), sticletele (*Carduelis carduelis*), florintele (*Carduelis chloris*), botgrosul (*Coccothraustes coccothraustes*), cănărașul (*Serinus serinus*) și scatiul (*Carduelis spinus*) (denumite în continuare „cele șapte specii de cinteze în cauză”), Republica Malta nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dispozițiilor articolului 5 și ale articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO 2010, L 20, p. 7) coroborate cu articolul 9 alineatul (1) din această directivă.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

2 Articolul 2 din Directiva 2009/147 prevede:

„Statele membre iau măsurile necesare pentru a menține populația speciilor menționate la articolul 1 la un nivel care să îndeplinească condițiile ecologice, științifice și culturale, ținând seama în același timp de condițiile economice și de recreere sau pentru a adapta populația acestor specii la nivelul respectiv.”

3 Articolul 5 literele (a) și (e) din această directivă are următorul cuprins:

„Fără a se aduce atingere articolelor 7 și 9, statele membre iau măsurile impuse pentru a stabili un sistem de protecție pentru toate speciile de păsări menționate la articolul 1, interzicând în special următoarele:

(a) omorârea sau capturarea deliberată a speciilor respective, indiferent de metoda utilizată;

[…]

(e) ținerea în captivitate a păsărilor din specii a căror vânare și capturare este interzisă.”

4 Potrivit articolului 8 alineatul (1) din directiva menționată, „[î]n privința vânării, a capturării sau a omorârii păsărilor care intră sub incidența prezentei directive, statele membre interzic utilizarea oricăror mijloace, sisteme sau metode folosite pentru capturarea sau omorârea pe scară largă sau neselectivă a păsărilor sau care pot produce dispariția pe plan local a unei specii, în special a uneia dintre speciile menționate în anexa IV litera (a)”.

5 Litera (a) a patra liniuță din anexa IV la Directiva 2009/147 enumeră următoarele mijloace:

„– Plase, capcane, momeli otrăvite sau tranchilizante”.

6 Articolul 9 alineatele (1) și (2) din această directivă prevede:

„(1) Statele membre pot aplica derogări de la prevederile articolelor 5-8, în cazul în care nu există altă soluție satisfăcătoare, din următoarele motive:

[…]

(b) în scopul cercetării și învățământului, repopulării sau reintroducerii, precum și creșterii în legătură cu aceste acțiuni;

(c) pentru a permite, în condiții strict controlate și pe bază selectivă, capturarea, păstrarea sau alte utilizări judicioase ale anumitor păsări în număr mic.

(2) Derogările menționate la alineatul (1) trebuie să specifice următoarele:

(a) speciile care fac obiectul derogărilor;

(b) mijloacele, sistemele sau metodele autorizate pentru capturare sau sacrificare;

(c) condițiile de risc și circumstanțele de timp și spațiu sub rezerva cărora pot fi acordate astfel de derogări;

(d) autoritatea împuternicită să declare că sunt îndeplinite condițiile impuse și să decidă mijloacele, sistemele sau metodele care pot fi utilizate, în ce limite și de către cine;

(e) controalele care trebuie efectuate.”

Dreptul maltez

Normele privind conservarea păsărilor sălbatice

7 Legal Notice 79 – Conservation of Wild Birds Regulations (Actul juridic 79 referitor la Normele privind conservarea păsărilor sălbatice) din 29 martie 2006 (denumit în continuare „Normele privind conservarea păsărilor sălbatice”) constituie principalul act juridic de transpunere a Directivei 2009/147 în dreptul maltez.

8 În special, norma 9 din Normele privind conservarea păsărilor sălbatice transpune în esență articolul 9 din Directiva 2009/147 și stabilește condițiile care trebuie să stea la baza examinării derogărilor. Această normă 9 organizează o procedură decizională care include o examinare obligatorie din partea Comitetului ornitologic maltez (denumit în continuare „Comitetul ornitologic”).

9 Potrivit normei 10 din Normele privind conservarea păsărilor sălbatice, rolul Comitetului ornitologic constă printre altele în a face recomandări ministrului însărcinat cu mediul (denumit în continuare „ministrul”) cu privire la autorizarea de derogări de la dispozițiile normelor 4-7, 18 și 21 și în a se asigura la intervale periodice că rămân îndeplinite condițiile care reglementează acordarea unei asemenea autorizații sau a unor asemenea autorizații. În plus, această normă 10 stabilește competența pe care o deține ministrul de a se pronunța, cu ocazia examinării

recomandărilor Comitetului ornitologic, cu privire la autorizarea derogărilor, precum și obligația care îi revine de a indica în scris motivele deciziei sale în cazul unei divergențe importante între recomandările Comitetului ornitologic și decizia sa.

10 Norma 27 din Normele privind conservarea păsărilor sălbatice prevede procedurile de soluționare a încălcărilor normelor menționate, precum și sancțiunile aplicabile în cazul încălcărilor săvârșite în cadrul derogărilor.

Regimul de derogare în scopul cercetării adoptat în 2020

– *Normele-cadru din 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 [Actul juridic 399 privind conservarea păsărilor sălbatice (Cadru care permite o derogare în scopul cercetării, în vederea determinării populației din Malta a șapte specii de cinteze)] din 19 octombrie 2020 (denumit în continuare „Normele-cadru din 2020") stabilește o derogare pentru capturarea în scopul cercetării de exemplare din cele șapte specii de cinteze în cauză.

12 Norma 1 alineatul (2) din Normele-cadru din 2020 prevede:

„Prezentele norme au ca obiectiv stabilirea unui cadru care să permită o derogare în scopul cercetării, în vederea determinării populației de referință a celor șapte specii de cinteze [în cauză] din Malta în temeiul articolului 9 alineatul (1) litera (b) din Directiva [2009/147]. Aceste norme vizează în mod specific colectarea de informații științifice suficiente pentru a permite Republicii Malta să instituie un regim derogatoriu în sensul articolului 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva [2009/147] care să îndeplinească criteriul «numărului mic», astfel cum a fost interpretat de Curtea de Justiție în Hotărârea [din 21 iunie 2018, Comisia/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)]."

13 Norma 3 din aceste norme-cadru prevede că păsările din aceste șapte specii pot fi capturate numai cu ajutorul unor plase denumite „*clap-nets*" cu o dimensiune a ochiului de cel puțin 18 mm × 18 mm, în scopul de a fi controlate și/sau inelate și/sau echipate cu o baliză cu transmitere prin satelit. Formularele de control al inelelor trebuie trimise la Maltese Wild Birds Regulation Unit (Unitatea malteză de reglementare a păsărilor sălbatice, denumită în continuare „WBRU"), aflată în subordinea Ministerului Mediului, Dezvoltării Durabile și Schimbărilor Climatice.

14 Norma 4 din normele-cadru menționate prevede că ministrul poate declara o perioadă de cercetare care să nu depășească 64 de zile toamna și poate constata că nu există „altă soluție satisfăcătoare", în sensul articolului 9 alineatul (1) din Directiva 2009/147.

15 Norma 5 din Normele-cadru din 2020 restrânge capturarea de exemplare din cele șapte specii de cinteze în cauză la persoanele care dispun de o licență în acest scop. Această licență poate fi acordată numai persoanelor care printre altele prezintă planuri de ansamblu care indică localizarea *clap-nets*-urilor lor autorizate, au urmat un curs obligatoriu cu privire la obiectivele cercetării și au promovat un examen în această privință.

– *Declarația din 2020*

16 Potrivit normei 1 alineatul (2) din 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 [Actul juridic 400 privind conservarea păsărilor sălbatice (Declarație care autorizează o perioadă de cercetare pentru determinarea populației din Malta a șapte specii de cinteze)] din 19 octombrie 2020 (denumită în continuare „Declarația din 2020"):

„[…] având în vedere că, pe teritoriul Republicii Malta:

(a) [cele șapte specii de cinteze în cauză] sunt păsări migratoare în trecere nerezidente;

(b) până în prezent, au fost colectate date foarte limitate privind controlul inelelor pentru cele [șapte specii de cinteze în cauză] pentru a furniza informații concludente cu privire la regiunile de origine ale principalelor contingente de păsări (populație de referință) […]

prin prezenta declarație, ministrul constată absența unei alte soluții satisfăcătoare în vederea efectuării unui studiu de cercetare exhaustiv, realizat de persoane titulare ale unei licențe prin intermediul clap-nets-urilor înregistrate, care constituie metoda cea mai selectivă pentru capturarea specimenelor din aceste specii, în scopul înregistrării de date privind recuperarea (controlul) inelelor și al inelării păsărilor, iar apoi al eliberării lor imediate în natură și, în măsura în care este absolut necesar, în vederea obținerii de date care să permită determinarea populației de referință a speciilor în cauză din Malta, în conformitate cu dispozițiile Directivei [2009/147] și ale [Normelor-cadru din 2020]."

17 Norma 4 din această declarație prevede:

„[…] perioada de cercetare pentru cele [șapte specii de cinteze în cauză] pentru anul 2020 este de șaizeci și două (62) de zile, de la 20 octombrie 2020 până la 20 decembrie 2020, aceste două date fiind incluse […]"

Regimul de derogare în scopul cercetării adoptat în 2021

– *Normele-cadru din 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 [Actul juridic 387 privind conservarea păsărilor sălbatice (Cadru care permite o derogare în scopul cercetării pentru a determina populația din Malta a șapte specii de cinteze) (abrogare)] din 14 octombrie 2021 a abrogat Normele-cadru din 2020.

19 Legal Notice 394 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 [Actul juridic 394 privind conservarea păsărilor sălbatice (Cadru care permite o derogare pentru efectuarea de cercetări științifice cu privire la șapte specii de cinteze)] din 19 octombrie 2021 (denumite în continuare „Normele-cadru din 2021") stabilește un regim de derogare în scopul cercetării care permite capturarea de exemplare din cele șapte specii de cinteze în cauză.

20 Articolul 8 din Normele-cadru din 2021 este formulat în aceiași termeni ca articolul 4 din Normele-cadru din 2020.

– *Declarația din 2021*

21 Potrivit normei 1 alineatul (2) din Legal Notice 395 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 [Actul juridic 395 privind conservarea păsărilor sălbatice (Declarație de autorizare a cercetărilor științifice privind șapte specii de cinteze)] din 19 octombrie 2021:

„[…] având în vedere că, pe teritoriul Republicii Malta:

(a) [cele șapte specii de cinteze în cauză] sunt păsări migratoare în trecere nerezidente;

(b) sistemul de plase japonez utilizat pentru capturarea păsărilor nu este adecvat pentru a furniza date […] privind controlul inelelor în ceea ce privește speciile în cauză în vederea obținerii de informații concludente cu privire la regiunile de origine ale principalelor contingente de păsări (populație de referință), astfel cum a confirmat Curtea de Justiție […] în [Hotărârea din 21 iunie 2018, Comisia/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)] și întrucât

(c) inelatorii din programul național de inelare nu pot utiliza momele vii în scopuri de inelare și de control și se opun de altfel acestei utilizări din motive etice, momelele vii aflându-se în centrul funcționării sistemului de *clap-nets*,

prin prezenta declarație, ministrul constată absența unei alte soluții satisfăcătoare în vederea efectuării unui studiu de cercetare exhaustiv, realizat de persoane titulare ale unei licențe prin intermediul clap-nets-urilor înregistrate, care constituie metoda cea mai selectivă […] pentru capturarea specimenelor din speciile în cauză, în scopul înregistrării de date privind recuperarea (controlul) inelelor și al inelării păsărilor, iar apoi al eliberării lor imediate în natură și, în măsura în care este absolut necesar, în vederea obținerii de date care să permită determinarea populației de referință a speciilor în cauză din Malta, în conformitate cu dispozițiile Directivei [2009/147] și ale normelor-cadru.”

22 Norma 4 din această declarație prevede:

„[…] perioada de cercetare pentru speciile în cauză pentru anul 2021 este de șaizeci și două (62) de zile, de la 20 octombrie 2021 până la 20 decembrie 2021, aceste două date fiind incluse […]”

Regimul de derogare în scopul cercetării adoptat în 2022

– *Normele-cadru din 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 [Actul juridic 256 privind conservarea păsărilor sălbatice (Cadru care permite o derogare pentru efectuarea de cercetări științifice cu privire la șapte specii de cinteze) (amendament)] din 19 octombrie 2022 a modificat anumite dispoziții ale Normelor-cadru din 2021.

– *Declarația din 2022*

24 Legal Notice 257 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2022 [Actul juridic 257 privind conservarea păsărilor sălbatice (Declarație care autorizează cercetări științifice cu privire la șapte specii de cinteze)] din 19 octombrie 2022 (denumită în continuare „Declarația din 2022”) a deschis o altă „perioadă de cercetare”, și anume de la 20 octombrie până la 20 decembrie 2022, în aceleași condiții ca cele stabilite prin Declarația din 2021.

Istoricul litigiului și procedura precontencioasă

25 În cursul anului 2014, Republica Malta adoptase, în temeiul articolului 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2009/147, un regim derogatoriu care permite capturarea de exemplare vii din cele șapte specii de cinteze în cauză. Prin Hotărârea din 21 iunie 2018, Comisia/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), Curtea a statuat că, prin adoptarea acestui regim derogatoriu, Republica Malta nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dispozițiilor articolului 5 literele (a) și (e) și ale articolului 8 alineatul (1) din această directivă coroborate cu articolul 9 alineatul (1) litera (c) din directiva menționată.

26 Ca urmare a acestei hotărâri, Republica Malta a adoptat, la 19 octombrie 2020, în temeiul articolului 9 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2009/147, regimul de derogare în scopul cercetării menționat la punctele 11-17 din prezenta hotărâre, permițând capturarea celor șapte specii de cinteze în cauză. La 3 decembrie 2020, Comisia a adresat acestui stat membru o scrisoare de punere în întârziere în care se arăta că regimul respectiv este incompatibil cu articolul 5 și cu articolul 8 alineatul (1) din directiva menționată și nu este justificat de scopul cercetării în temeiul articolului 9 alineatul (1) litera (b) din aceasta. În ceea ce privește această din urmă dispoziție, Comisia considera că Republica Malta nu a demonstrat că acest regim de derogare a fost adoptat ca urmare a lipsei unei alte soluții satisfăcătoare și nici nu a stabilit că regimul menționat urmărește un obiectiv de cercetare veritabil.

27 Printr-o scrisoare din 3 februarie 2021, Republica Malta a răspuns că regimul de derogare în scopul cercetării adoptat în 2020 îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 9 din Directiva 2009/147.

28 Considerând că argumentele invocate de Republica Malta în răspunsul la scrisoarea de punere în întârziere nu sunt satisfăcătoare, Comisia a adresat acestui stat membru la 9 iunie 2021 un aviz motivat, prin care îl invita să ia măsurile necesare pentru a se conforma avizului respectiv în termen de o lună de la notificare.

29 La 14 octombrie 2021, ministrul a abrogat Normele-cadru din 2020 „fără a aduce atingere validității a tot ceea ce s-a făcut sau s-a omis în temeiul acestora”.

30 La 19 octombrie 2021, ministrul a adoptat regimul de derogare în scopul cercetării menționat la punctele 18-22 din prezenta hotărâre, pentru perioada cuprinsă între 20 octombrie și 20 decembrie 2021. Prin Declarația din 2022, acest ministru a deschis o altă „perioadă de cercetare” cuprinsă între 20 octombrie și 20 decembrie 2022.

Cu privire la acțiune

31 Comisia arată că, dat fiind că Normele-cadru din 2020 și din 2021, precum și declarațiile din 2020, din 2021 și din 2022 fac parte din același comportament, acestea trebuie tratate ca reprezentând același regim de derogare în scopul cercetării în raport cu dispozițiile articolului 9 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2009/147. Comisia arată că Republica Malta nu a contestat că acest regim este incompatibil cu interdicțiile prevăzute la articolul 5 litera (a) și la articolul 8 alineatul (1) coroborate cu anexa IV litera (a) la Directiva 2009/147 și consideră că acest stat membru nu a dovedit că erau îndeplinite condițiile de derogare prevăzute la articolul 9 alineatul (1) litera (b) din această directivă. În primul rând, Republica Malta nu ar dovedi că regimul menționat urmărește un obiectiv de cercetare. În al doilea rând, acest stat membru nu ar motiva lipsa unei alte soluții satisfăcătoare. În al treilea rând, acesta nu ar demonstra lipsa unei asemenea alternative.

Cu privire la admisibilitate

Argumentația părților

32 Republica Malta invocă inadmisibilitatea acțiunii, în măsura în care se întemeiază pe un aviz motivat urmat rapid de o modificare substanțială a cadrului juridic național, pe care cererea introductivă îl confundă cu cadrul juridic anterior. Potrivit acestui stat membru, lipsa de claritate a obiectului și a întinderii acțiunii ar afecta exercitarea dreptului la apărare. Comisia nu ar preciza în cererea introductivă dacă motivele sale privesc cadrul juridic care era în vigoare la expirarea termenului stabilit în avizul motivat sau cadrul juridic în vigoare în prezent.

33 Republica Malta arată că, deși Comisia încearcă să minimizeze, în cererea sa introductivă, importanța modificărilor introduse prin Normele-cadru din 2021, aceste modificări sunt substanțiale, astfel încât cadrul juridic rezultat din acestea nu este „practic identic” cu cel care rezultă din Normele-cadru din 2020. Dimpotrivă, regimul de derogare în scopul cercetării adoptat în 2021 ar fi răspuns preocupărilor Comisiei și ar fi modificat în mod semnificativ mai multe aspecte esențiale ale regimului anterior.

34 Republica Malta susține în această privință că nu este în măsură să înțeleagă dacă încălcările vizate de Comisie în cererea sa introductivă privesc regimul de derogare în scopul cercetării adoptat în 2020 sau pe cel adoptat în 2021. Situația ar fi aceeași în ceea ce privește motivul Comisiei referitor la alegerea de a nu recurge la ornitologi experimentați, această instituție neprecizând dacă motivul respectiv se raportează la primul sau la cel de al doilea dintre aceste regimuri, în condițiile în care acesta din urmă ar fi adus îmbunătățiri majore prin care se urmărea ca ornitologi competenți să fie angajați și integrați pe deplin în proiectul de cercetare, pentru ca datele colectate să fie corect analizate, prelucrate și extrapolate.

35 În replica sa, Comisia arată că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor se pot extinde la faptele ulterioare avizului motivat atunci când sunt de aceeași natură cu cele la care se referă acest aviz și constituie același comportament, ceea ce este cazul în speță. În speță, avizul motivat din 9 iunie 2021 s-ar referi la regimul de derogare în scopul cercetării adoptat în 2020. Comisia arată că, în cererea sa introductivă, s-a referit la acest regim, care fusese prelungit prin regimul de derogare în scopul cercetării adoptat în 2021 și prin Declarația din 2022.

36 În această privință, Comisia arată că elemente esențiale ale regimului de derogare în scopul cercetării adoptat în 2020 care nu respectau, potrivit avizului motivat, articolul 9 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2009/147 au fost menținute în regimul derogatoriu în scopul cercetării adoptat în 2021, în vigoare la data introducerii prezentei acțiuni. Aceasta ar fi situația în special în ceea ce privește obiectivul de colectare a informațiilor privind populațiile de referință din cele șapte specii de cinteze în cauză, condițiile de acordare a licențelor, precum și domeniul de aplicare al acestui regim.

37 Această continuitate ar fi atestată de faptul că, în temeiul Normelor-cadru din 2021, ar fi fost acordate licențe pe baza unor cereri formulate în conformitate cu Normele-cadru din 2020. Acesta este motivul pentru care acestea din urmă ar fi fost „abrogate fără a aduce atingere validității a tot ceea ce s-a făcut sau s-a omis în temeiul acestora”.

38 Comisia consideră că, contrar afirmației Republicii Malta potrivit căreia există un nou „organism de reglementare compus din cadre universitare acreditate, ornitologi calificați și analiști de date”, organismul de reglementare responsabil cu cercetarea rămâne în realitate WBRU, care exercita deja această funcție în temeiul Normelor-cadru din 2020. Posibilitatea nou-creată ca WBRU să desemneze experți științifici sau ornitologi ar părea să aibă o relevanță redusă în practică.

39 În plus, Republica Malta nu ar indica motivul pentru care posibilitatea de a introduce parametri prestabiliți, normele referitoare la constatarea lipsei altor soluții, normele referitoare la declararea păsărilor capturate și condițiile aplicabile siturilor de cercetare, ar modifica în mod substanțial natura regimului de derogare în scopul cercetării din 2020.

40 Comisia respinge afirmația Republicii Malta potrivit căreia cererea introductivă nu identifică în mod precis măsurile naționale aflate la originea pretinsei neîndepliniri a obligațiilor. Cererea introductivă ar preciza că regimul de derogare în scopul cercetării contestat cuprinde „Normele-cadru din 2020, […] Declarația din 2020, Normele-cadru din 2021 și declarațiile din 2021 și 2022 (precum [și] orice măsuri viitoare de același tip care constituie același comportament)”. Ținând seama de acest obiect clar definit, dreptul la apărare al Republicii Malta nu ar fi fost compromis.

41 În duplică, Republica Malta subliniază că abrogarea regimului de derogare în scopul cercetării adoptat în 2020 și adoptarea unui nou regim în 2021 sunt consecința directă a indicațiilor furnizate de Comisie. Această situație ar fi diferită de simpla continuare, an după an, a practicii administrative denunțate în avizul motivat.

42 Republica Malta afirmă că regimul de derogare în scopul cercetării adoptat în 2021 diferă de regimul anterior, întrucât a introdus noi proceduri, noi organisme, precum și noi actori și a consolidat mecanismele de punere în aplicare.

43 Comisia ar săvârși o eroare atunci când ar vedea dovada continuității dintre regimul de derogare în scopul cercetării adoptat în 2020 și cel adoptat în 2021 în faptul că primul ar fi fost abrogat „fără a aduce atingere validității a ceea ce s-a făcut sau s-a omis în executarea [acestuia]”. Expresia „fără a aduce atingere”, frecventă în legislația malteză, ar avea drept scop să se asigure că procedurile judiciare în curs nu sunt afectate de abrogarea legilor vechi.

44 În plus, obiectul cererii introductive a Comisiei ar fi atât de vast încât ar împiedica Republica Malta să dezvolte o apărare focalizată. Faptul că Comisia confundă schemele de derogare în scopul cercetării adoptate în 2020 și în 2021 ar crea o incertitudine juridică ce ar împiedica acest stat membru să dezvolte o apărare adecvată pornind de la norme atacate clar definite.

Aprecierea Curții

45 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, în temeiul articolului 258 TFUE, este stabilit prin avizul motivat al Comisiei, astfel încât acțiunea trebuie să fie întemeiată pe aceleași motive și argumente ca acest aviz (Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 37 și jurisprudența citată).

46 În speță, în cadrul prezentei acțiuni, precum în avizul motivat din 9 iunie 2021, Comisia arată că, prin adoptarea unui regim derogatoriu care permite capturarea de exemplare vii din cele șapte specii de cinteze în cauză, Republica Malta nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dispozițiilor articolului 5 și ale articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/147 coroborate cu articolul 9 alineatul (1) din această directivă, pentru motivul că Republica Malta, în primul rând, nu dovedește că regimul său derogatoriu urmărește un obiectiv de cercetare, întrucât acest regim nu se întemeiază pe metode științifice, determină o aplicare defectuoasă, urmărește un obiectiv fără legătură cu conservarea și, în orice caz, este inadecvat pentru atingerea obiectivului declarat, în al doilea rând, nu motivează lipsa unei alte soluții satisfăcătoare și, în al treilea rând, nu demonstrează lipsa unei alte soluții satisfăcătoare.

47 În consecință, prezenta acțiune este întemeiată pe aceleași motive și pe aceleași argumente ca avizul motivat din 9 iunie 2021.

48 În plus, rezultă din jurisprudența Curții că existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat (Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 40 și jurisprudența citată), și anume, în speță, la 9 iulie 2021.

49 Cu toate acestea, în măsura în care prezenta acțiune urmărește să denunțe o încălcare sistematică și persistentă a dispozițiilor articolului 5 și ale articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/147 coroborate cu articolul 9 alineatul (1) din această directivă, trebuie amintit că nu poate fi exclusă în principiu prezentarea unor elemente complementare care urmăresc, în stadiul procedurii în fața Curții, să susțină generalitatea și constanța neîndeplinirii obligațiilor astfel invocată (a se vedea prin analogie Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 42 și jurisprudența citată).

50 În special, Curtea a avut deja ocazia să precizeze că obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor se poate extinde la fapte ulterioare avizului motivat în măsura în care acestea sunt de aceeași natură și constituie același comportament ca faptele la care se referă acest aviz [Hotărârea din 7 septembrie 2023, Comisia/Italia (Valori-limită – Arsenic și fluoruri), C-197/22, EU:C:2023:642, punctul 53 și jurisprudența citată].

51 În speță, deși este cert că Normele-cadru din 2021 au introdus modificări în raport cu Normele-cadru din 2020, nu rezultă că aceste modificări sunt relevante în raport cu prezenta acțiune.

52 Astfel, aceasta urmărește să se constate că regimul derogatoriu care permite capturarea de exemplare vii din cele șapte specii de cinteze în cauză contravine obligațiilor care decurg din dispozițiile articolului 5 și ale articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/147 coroborate cu articolul 9 alineatul (1) din aceasta, pentru motivul că Republica Malta, în primul rând, nu dovedește că acest regim urmărește un obiectiv de cercetare, întrucât regimul menționat nu se întemeiază pe metode științifice, determină o aplicare defectuoasă, urmărește un obiectiv fără legătură cu conservarea și, în orice caz, este inadecvat pentru atingerea obiectivului declarat, în al doilea rând, nu motivează lipsa unei alte soluții satisfăcătoare și, în al treilea rând, nu demonstrează lipsa unei alte soluții satisfăcătoare. Or, simplul fapt că Republica Malta a modificat cadrul juridic prin adoptarea unor noi proceduri, a unor noi organe, precum și a unor noi actori chemați să ia parte la același regim și că a consolidat mecanismele necesare punerii sale în aplicare nu este, prin caracterul său general și în lipsa unor elemente mai precise, de natură să demonstreze că regimul de derogare în scopul cercetării adoptat în 2021 constituie, în raport cu obiectul prezentei acțiuni, un nou regim derogatoriu care diferă în mod substanțial de cel în vigoare anterior.

53 În plus, afirmația Republicii Malta potrivit căreia regimul derogatoriu contestat nu este clar definit în cererea introductivă este de asemenea lipsită de temei. Astfel, regimul derogatoriu vizat de cererea introductivă cuprinde Normele-cadru din 2020, Declarația din 2020, Normele-cadru din 2021 și declarațiile din 2021 și din 2022, precum și orice măsură viitoare de același tip care constituie același comportament, această din urmă precizare fiind în speță lipsită de obiect, întrucât Comisia nu a extins obiectul acțiunii sale la măsuri ulterioare Declarației din 2022.

54 Așadar, dreptul la apărare al Republicii Malta nu a fost lezat. În această privință, trebuie, pe de altă parte, să se arate că Republica Malta a putut, după cum reiese din înscrisurile sale, să dezvolte o argumentație detaliată cu privire la motivele și la argumentele invocate de Comisie.

55 În consecință, acțiunea este admisibilă.

Cu privire la motivul întemeiat pe nemotivare referitor la inexistența unei „alte soluții satisfăcătoare”, în sensul articolului 9 alineatul (1) din Directiva 2009/147

Argumentația părților

56 Comisia subliniază că Normele-cadru din 2020 și din 2021 nu conțin nicio motivare referitoare la lipsa unei soluții alternative satisfăcătoare și se limitează să lase ministrului aprecierea acesteia atunci când decide cu privire la deschiderea „perioadelor de cercetare” prin intermediul unor declarații.

57 În declarațiile sale din 2020, din 2021 și din 2022, ministrul ar fi afirmat lipsa „unei alte soluții satisfăcătoare”, fără a furniza o motivare suficient de clară pentru a îndeplini cerințele securității juridice. Aceste declarații ar descrie obiectivul regimului de derogare în scopul cercetării, care ar fi colectarea de date privind controlul inelelor pentru a determina populația de referință a celor șapte specii de cinteze în cauză pe teritoriul Republicii Malta. Cu toate acestea, nici declarațiile respective, nici documentele menționate în notele de subsol ale acestora nu ar explica motivul pentru care ministrul a decis să urmărească acest obiectiv prin acordarea de licențe unor mii de amatori, mai degrabă decât prin alte mijloace, precum participarea unor oameni de știință competenți.

58 Ministrul nu ar explica nicidecum motivele pentru care Republica Malta ar fi decis să nu implice inelatorii de păsări din programul național de inelare sau să nu recurgă la alte mijloace științifice consacrate, precum recensămintele populațiilor de păsări utilizate în mod curent, pentru a remedia lipsa de date constatată.

59 De altfel, Republica Malta nu ar fi motivat lipsa unei soluții alternative satisfăcătoare, întrucât nici declarațiile din 2020, din 2021 și din 2022, nici recomandările Comitetului ornitologic, nici rapoartele WBRU, la care Republica Malta ar face trimitere, nu ar aborda problema dacă participarea unor adevărați oameni de știință ar constitui o soluție alternativă satisfăcătoare.

60 Republica Malta răspunde că Normele-cadru din 2020 și din 2021, precum și declarațiile din 2020, din 2021 și din 2022 furnizează motive suficiente pentru a justifica lipsa unei soluții alternative satisfăcătoare. În primul rând, lipsa unei soluții alternative ar fi impusă în mod expres de articolul 9 din Directiva 2009/147. În al doilea rând, norma 6 alineatul (1) din Normele-cadru din 2021 ar prevedea că studiul de cercetare va trebui să se asigure, după evaluare și analiză, că „nu există altă soluție satisfăcătoare”. În al treilea rând, în cadrul regimului de derogare în scopul cercetării din 2021, precum și în „perioadele de cercetare” din 2020, din 2021 și din 2022, măsurile luate ar fi furnizat toate informațiile relevante care justificau lipsa unei soluții alternative satisfăcătoare. În special, Declarația din 2020 ar conține o trimitere explicită la recomandările Comitetului ornitologic, precum și trimiteri la recuperările de inele din perioada care acoperă anii 1920-2018 și la raportul privind selectivitatea și dimensiunea ochiurilor prezentat de WBRU. Aceste rapoarte ar fi integrate în declarația respectivă și ar furniza informațiile contextuale relevante, precum și date științifice precise, care ar justifica lipsa unei soluții alternative satisfăcătoare.

Aprecierea Curții

61 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, după cum reiese în special din articolul 1 din Directiva 2009/147, conservarea păsărilor constituie obiectivul principal al acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 martie 2021, One Voice și Ligue pour la protection des oiseaux, C-900/19, EU:C:2021:211, punctul 34). Astfel, în temeiul articolului 5 literele (a) și (e) din această directivă, statele membre iau măsurile impuse pentru a stabili un sistem de protecție pentru toate speciile de păsări menționate la respectivul articol 1, interzicând în special omorârea sau capturarea deliberată a speciilor respective, indiferent de metoda utilizată, precum și ținerea în captivitate a păsărilor din specii a căror vânare și capturare este interzisă.

62 Potrivit articolului 8 alineatul (1) din directiva menționată, în privința printre altele a capturării păsărilor, statele membre interzic utilizarea oricăror mijloace, sisteme sau metode folosite pentru capturarea pe scară largă sau neselectivă a păsărilor sau care pot produce dispariția pe plan local a unei specii, în special a uneia dintre speciile menționate în anexa IV litera (a) din aceeași directivă, care se referă printre altele la plase și la capcane.

63 Articolul 9 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2009/147 dispune că statele membre pot aplica derogări printre altele de la prevederile menționate în cazul în care nu există altă soluție satisfăcătoare, în special în scopul cercetării.

64 În această privință, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței Curții, pentru a permite autorităților competente să nu recurgă la derogările prevăzute la articolul 9 din Directiva 2009/147 decât într-o modalitate conformă cu dreptul Uniunii, cadrul legislativ și administrativ național trebuie conceput astfel încât punerea în aplicare a dispozițiilor derogatorii prevăzute în acesta să

răspundă principiului securității juridice. Prin urmare, reglementarea națională aplicabilă în această materie trebuie să prevadă în mod clar și precis criteriile de derogare și să oblige autoritățile responsabile cu aplicarea acestora să țină seama de ele (Hotărârea din 21 iunie 2018, Comisia/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punctul 47).

65 Mai trebuie subliniat, în ceea ce privește un regim de exceptare precum cel prevăzut la articolul 9 din Directiva 2009/147, care trebuie să fie de strictă interpretare și să atribuie autorității care ia decizia sarcina probei existenței condițiilor cerute pentru fiecare derogare, că statele membre sunt obligate să garanteze că orice intervenție care aduce atingere speciilor protejate nu este autorizată decât pe baza unor decizii care conțin o motivare precisă și adecvată care face referire la motivele, la condițiile și la cerințele prevăzute la acest articol (Hotărârea din 21 iunie 2018, Comisia/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punctul 47). În plus, din dispozițiile articolului 9 din Directiva 2009/147, care face referire la controlul strict al derogării prevăzute la acest articol și la caracterul selectiv al capturilor, precum, de altfel, și din principiul general al proporționalității reiese că derogarea în temeiul articolului 9 din Directiva 2009/147 pe care înțelege să o folosească un stat membru trebuie să fie proporțională cu nevoile care o justifică [Hotărârea din 23 aprilie 2020, Comisia/Finlanda (Vânătoarea de primăvară a eiderului mascul), C-217/19, EU:C:2020:291, punctele 66 și 67, precum și jurisprudența citată].

66 Revine, așadar, Republicii Malta sarcina de a dovedi, cu respectarea condițiilor enunțate de jurisprudența care figurează la punctele 64 și 65 din prezenta hotărâre, că sunt îndeplinite condițiile derogării în temeiul articolului 9 alineatul (1) din Directiva 2009/147, pe care aceasta s-a întemeiat.

67 Trebuie arătat că reglementarea malteză prevede criteriile de derogare în mod clar și precis și obligă autoritățile responsabile cu aplicarea acestora să țină seama de ele. Astfel, după cum se arată la punctele 8, 14 și 20 din prezenta hotărâre, norma 9 din Normele privind conservarea păsărilor sălbatice transpune în esență articolul 9 din Directiva 2009/147, în timp ce norma 4 din Normele-cadru din 2020 și norma 8 din Normele-cadru din 2021 impun ministrului să verifice, la deschiderea unei perioade de cercetare, că nu există altă soluție satisfăcătoare.

68 În schimb, trebuie să se constate că declarațiile din 2020, din 2021 și din 2022 care autorizează capturarea de exemplare din cele șapte specii de cinteze în cauză în „perioadele de cercetare” din anii 2020, 2021 și 2022 nu sunt conforme cu articolul 9 din Directiva 2009/147.

69 Astfel, rezultă că aceste declarații, deși menționează inexistența unei alte soluții satisfăcătoare și cu toate că includ o trimitere explicită la recomandările Comitetului ornitologic, nu cuprind nicio motivare precisă și adecvată cu privire la o asemenea inexistență. În special, în declarațiile menționate, nu sunt nici măcar evocate alte mijloace științifice de cercetare curente în domeniul ornitologic, nici pentru a le confirma, nici pentru a le exclude.

70 Rezultă că motivul întemeiat pe lipsa motivării, în regimul derogatoriu adoptat de Republica Malta, privind inexistența unei „alte soluții satisfăcătoare”, în sensul articolului 9 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2009/147, este fondat în drept și, prin urmare, trebuie admis.

71 Ținând seama de această constatare, nu reiese că este necesar în speță să se examineze motivele întemeiate pe nedemonstrarea inexistenței unei alte soluții satisfăcătoare, precum și, respectiv, pe faptul că regimul derogatoriu maltez nu urmărește un obiectiv de cercetare, în sensul articolului 9 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2009/147 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 iunie 2018, Comisia/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punctul 53).

72 Având în vedere tot ceea ce precedă, este necesar să se constate că, prin adoptarea unui regim derogatoriu care permite capturarea de exemplare vii din șapte specii de cinteze sălbatice, și anume cinteza (*Fringilla coelebs*), câneparul (*Carduelis cannabina*), sticletele (*Carduelis carduelis*), florintele (*Carduelis chloris*), botgrosul (*Coccothraustes coccothraustes*), cănărașul (*Serinus serinus*) și scatiul (*Carduelis spinus*), Republica Malta nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dispozițiilor articolului 5 și ale articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/147 coroborate cu articolul 9 alineatul (1) din aceasta.

Cu privire la cheltuielile de judecată

73 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Malta la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta a căzut în pretenții cu privire la partea esențială a motivelor sale, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară și hotărăște:

1) **Prin adoptarea regimului derogatoriu care permite capturarea de exemplare vii din șapte specii de cinteze sălbatice, și anume cinteza (*Fringilla coelebs*), câneparul (*Carduelis cannabina*), sticletele (*Carduelis carduelis*), florintele (*Carduelis chloris*), botgrosul (*Coccothraustes coccothraustes*), cănărașul (*Serinus serinus*) și scatiul (*Carduelis spinus*), Republica Malta nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dispozițiilor articolului 5 și ale articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice coroborate cu articolul 9 alineatul (1) din aceasta.**

2) **Obligă Republica Malta la plata cheltuielilor de judecată.**

Semnături