Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 19 september 2024*

”Fördragsbrott – Direktiv 2009/147/EG – Bevarande av vilda fåglar – Artiklarna 5, 8.1 och 9.1 – Undantagsordning enligt vilken fångst av levande individer från sju vilda finkarter tillåts – Medlemsstaternas befogenhet att medge undantag för forskningsändamål – Villkor”

I mål C-23/23,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 20 januari 2023,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av C. Hermes och R. Lindenthal, båda egenskap av ombud,

sökande,

mot

**Republiken Malta**, företrädd av A. Buhagiar, i egenskap av ombud, biträdd av D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev samt domarna L. Bay Larsen (referent), domstolens vice-ordförande, domare T. von Danwitz, A. Kumin och I. Ziemele,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 mars 2024,

och efter att den 30 maj 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

## Dom

1 Genom förevarande talan har kommissionen yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Malta har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 5 och 8.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7), jämförda med artikel 9.1 i det direktivet, genom att anta en undantagsordning enligt vilken det tillåts fångst av levande individer från sju vilda finkarter, nämligen bofink (*Fringilla coelebs*), hämpling (*Carduelis cannabina*), steglits (*Carduelis carduelis*), grönfink (*Carduelis chloris*), stenknäck (*Coccothraustes coccothraustes*), gulhämpling (*Serinus serinus*) och grönsiska (*Carduelis spinus*) (nedan kallade de sju ifrågavarande finkarterna).

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

2 I artikel 2 i direktiv 2009/147 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de fågelarter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.”

3 I artikel 5 a och e i direktiv 2009/147 föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 7 och 9 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för skydd av samtliga de fågelarter som avses i artikel 1, där särskilt följande ska förbjudas:

a) Att avsiktligt döda eller fånga sådana fåglar oavsett vilken metod som används.

…

e) Att förvara fåglar av sådana arter som inte får jagas eller fångas.”

4 Enligt artikel 8.1 i direktivet ska medlemsstaterna vid ”jakt, fångst och dödande av fåglar enligt detta direktiv … förbjuda användningen av alla medel, arrangemang eller metoder som används för storskalig eller icke-selektiv fångst eller dödande av fåglar eller som kan orsaka lokal utrotning av en art, särskilt användningen av de medel, arrangemang och metoder som anges i bilaga IV punkt a.”

5 I bilaga IV punkt a fjärde strecksatsen till direktiv 2009/147 anges följande:

”– Nät, fällor, beten som innehåller gift eller bedövningsmedel.”

6 I artikel 9.1 och 9.2 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får, om det inte finns någon annan lämplig lösning, medge undantag från artiklarna 5–8 av följande anledningar:

…

b) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel och för den uppfödning som krävs för detta.

c) För att under strängt kontrollerade förhållanden och på selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal.

2. I de undantag som avses i punkt 1 ska anges

a) vilka arter som berörs av undantagen,

b) vilka medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande,

c) villkoren vad gäller risker samt för vilka tider och områden dessa undantag får tillåtas,

d) den myndighet som har befogenhet att förklara att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vem,

e) den kontroll som kommer att ske.”

### *Maltesisk rätt*

#### *Reglerna om bevarande av vilda fåglar*

7 Legal Notice 79 – Conservation of Wild Birds Regulations (rättsakt 79 gällande reglerna om bevarande av vilda fåglar) av den 29 mars 2006 (nedan kallade reglerna om bevarande av vilda fåglar) är den viktigaste rättsakten om införlivande av direktiv 2009/147 med maltesisk rätt.

8 Genom regel 9 i reglerna om bevarande av vilda fåglar införlivas särskilt, i allt väsentligt, artikel 9 i direktiv 2009/147 och fastställs villkoren för prövning av undantag. I regel 9 föreskrivs även ett särskilt beslutsförfarande som innefattar en obligatorisk översyn av Maltas ornitologiska kommitté (nedan kallad ornitologiska kommittén).

9 Enligt regel 10 i reglerna om bevarande av vilda fåglar består ornitologiska kommitténs uppgift i att ge miljöministeriet (nedan kallat ministeriet) rekommendationer om godkännande av undantag från reglerna 4–7, 18 och 21 och att regelbundet kontrollera att villkoren för att bevilja ett sådant tillstånd eller sådana tillstånd är uppfyllda även fortsättningsvis. I regel 10 fastställs dessutom ministeriets befogenhet att, vid granskning av ornitologiska kommitténs rekommendationer, uttala sig om huruvida undantag ska tillåtas och om skyldigheten att skriftligen ange skälen till sitt beslut i händelse av betydande skillnader mellan ornitologiska kommitténs rekommendationer och dess beslut.

10 I regel 27 i reglerna om bevarande av vilda fåglar anges förfaranden för att hantera överträdelser av dessa regler och föreskrivs en rad påföljder för överträdelser av undantagen.

*Undantagsordningen för forskningsändamål vilken antogs år 2020*

– *2020 års rambestämmelser*

11 I 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 (Rättsakt 399 – Bevarande av vilda fåglar (Rambestämmelser för tillåtelse av undantag för forskningsändamål för att beräkna Maltas referenspopulation av sju finkarter)) av den 19 oktober 2020 (nedan kallat 2020 års rambestämmelser), föreskrivs ett undantag för fångst av individer från de sju ifrågavarande finkarterna för forskningsändamål.

12 I regel 1.2 i 2020 års rambestämmelser föreskrivs följande:

”Syftet med förevarande regler är att fastställa en ram för de undantag för forskningsändamål vilka kan tillåtas för att beräkna referenspopulationen av [de] sju [ifrågavarande finkarterna] på Malta på grundval av artikel 9.1 b i direktiv [2009/147]. Dessa regler syftar särskilt till att samla in tillräcklig vetenskaplig information för att göra det möjligt för Republiken Malta att införa en undantagsordning i den mening som avses i artikel 9.1 c i direktiv [2009/147], vilken uppfyller villkoret ’i litet antal’, såsom detta villkor har tolkats av domstolen i dess [dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)].”

13 I regel 3 i rambestämmelserna föreskrivs att fåglarna från dessa sju finkarter endast får fångas med ”*clap-net*”, vilket är nät med en maskstorlek på minst 18 mm x 18 mm, för att de ska kunna kontrolleras och/eller ringmärkas och/eller förses med en satellitsändare. Kontrollblanketterna för ringar ska återsändas till Maltese Wild Birds Regulation Unit (Maltas enhet för reglering av vilda fåglar, nedan kallad WBRU), som lyder under ministeriet för miljö, hållbar utveckling och klimatförändring.

14 I regel 4 i rambestämmelserna föreskrivs att ministeriet kan besluta att en forskningsperiod som inte övergår 64 dagar ska inledas under hösten och ska då kontrollera att det inte finns ”någon annan lämplig lösning” i den mening som avses i artikel 9.1 i direktiv 2009/147.

15 I regel 5 i 2020 års rambestämmelser föreskrivs att endast personer som har licens tillåts fånga individer från de sju ifrågavarande finkarterna. Denna licens kan endast beviljas personer som bland annat lägger fram övergripande kartor som visar var deras tillåtna ”*clap-nets*” är lokaliserade, som har genomgått en obligatorisk kurs om forskningsändamålen och har klarat ett prov i detta avseende.

– *2020 års förklaring*

16 I regel 1.2 i 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 (Rättsakt 400 – Bevarande av vilda fåglar (Förklaring gällande ett undantag som tillåter en forskningsperiod för att beräkna Maltas referenspopulation av sju finkarter)) av den 19 oktober 2020 (nedan kallat 2020 års förklaring) föreskrivs följande:

"… med hänsyn till

a) att [de sju ifrågavarande finkarterna] är flyttfåglar som passerar Maltas territorium utan att häcka där,

b) att alltför begränsade uppgifter från kontroll av ringmärkta fåglar från [de sju ifrågavarande finkarterna] för närvarande har samlats in för att kunna dra någon övertygande slutsats om de regioner från vilka de huvudsakliga andelarna fåglar (referenspopulationen) kommer …

konstaterar ministeriet härmed att det inte finns någon annan lämplig lösning för att genomföra en uttömmande forskningsstudie, än att låta personer med licens fånga in exemplar av dessa arter med registrerade *clap-nets*, vilket utgör den mest selektiva metoden, i syfte att registrera uppgifter om insamling (kontroll) av ringarmärkta fåglar och ringmärka fåglar, för att därefter omedelbart släppa ut dem i naturen, i den mån det är absolut nödvändigt, för att därigenom erhålla uppgifter som gör det möjligt att fastställa referenspopulationen av de ifrågavarande arterna i Malta, i enlighet med bestämmelserna i direktiv [2009/147] och [2020 års rambestämmelser]."

17 Regel 4 i denna förklaring har följande lydelse:

"… forskningsperioden vad avser de [sju ifrågavarande finkarterna] under år 2020 är sextiotvå (62) dagar, från och med den 20 oktober 2020 till och med den 20 december 2020 …

…"

*Undantagsordningen för forskningsändamål vilken antogs år 2021*

– *2021 års rambestämmelser*

18 Genom 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 (Rättsakt 387 – Bevarande av vilda fåglar (Rambestämmelser för tillåtelse av undantag för forskningsändamål för att beräkna Maltas referenspopulation av sju finkarter) (Upphävande)) av den 14 oktober 2021, upphävdes 2020 års rambestämmelser.

19 I Legal Notice 394, Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 (Rättsakt 394 – Bevarande av vilda fåglar (Rambestämmelser för tillåtelse av undantag för att genomföra vetenskaplig forskning på sju finkarter)) av den 19 oktober 2021 (nedan kallad 2021 års rambestämmelser), föreskrivs en undantagsordning varigenom fångst av individer från de sju ifrågavarande finkarterna tillåts för forskningsändamål.

20 Artikel 8 i 2021 års rambestämmelser har samma lydelse som artikel 4 i 2020 års rambestämmelser.

– *2021 års förklaring*

21 I regel 1.2 i Legal Notice 395 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 (Rättsakt 395 – Bevarande av vilda fåglar (Förklaring gällande ett undantag varigenom forskning på sju finkarter tillåts)) av den 19 oktober 2021, föreskrivs följande:

”… med hänsyn till

a) att [de sju ifrågavarande finkarterna] är flyttfåglar som passerar Maltas territorium utan att häcka där,

b) att det system med japanska nät som används för fångst av fåglar är inte lämpligt för att samla in uppgifter … Vid kontroll av ringmärkta fåglar vad gäller de ifrågavarande arterna för att kunna dra någon övertygande slutsats om de regioner från vilka de huvudsakliga andelarna fåglar (referenspopulationen) kommer, vilket bekräftats av Europeiska unionens domstol … i dom [av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)], och

c) att ringmärkare från det nationella ringmärkningsprogrammet inte får använda levande lockbeten, vilka är avgörande för användningen av ’*clap-nets*’, i ringmärknings- och kontrollsyfte och att de av etiska skäl motsätter sig sådana metoder,

konstaterar ministeriet att det inte finns någon annan lämplig lösning för att genomföra en uttömmande forskningsstudie, än att låta personer med licens fånga in exemplar av dessa arter med registrerade *clap-nets*, vilket utgör den mest selektiva metoden, i syfte att registrera uppgifter om insamling (kontroll) av ringarmärkta fåglar och ringmärka fåglar, för att därefter omedelbart släppa ut dem i naturen, i den mån det är absolut nödvändigt, för att därigenom erhålla uppgifter som gör det möjligt att fastställa referenspopulationen av de ifrågavarande arterna i Malta, i enlighet med bestämmelserna i direktiv [2009/147] och [2020 års rambestämmelser].”

22 Regel 4 i denna förklaring har följande lydelse:

”… forskningsperioden vad avser de ifrågavarande arterna under år 2021 är sextiotvå (62) dagar, från och med den 20 oktober 2021 till och med den 20 december 2021 …

…”

*Undantagsordningen för forskningsändamål vilken antogs år 2022*

– *2022 års rambestämmelser*

23 Genom Legal Notice 256 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) (Amendment) Regulations, 2022 (Rättsakt 256 – Bevarande av vilda fåglar (Rambestämmelser för tillåtelse av undantag för att genomföra vetenskaplig forskning på sju finkarter) (Ändring)) av den 19 oktober 2022, ändrades vissa bestämmelser i 2021 års rambestämmelser.

– *2022 års förklaring*

24 Genom Legal Notice 257 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2022 (Rättsakt 257 – Bevarande av vilda fåglar (Förklaring gällande ett undantag varigenom vetenskaplig forskning på sju finkarter tillåts)) av den 19 oktober 2022 (nedan kallad 2022 års förklaring) inleddes en annan ”forskningsperiod”, nämligen från och med den 20 oktober till den 20 december 2022, under samma villkor som den forskningsperiod som angavs i 2021 års förklaring.

**Bakgrunden till målet och det administrativa förfarandet**

25 Republiken Malta har under år 2014 på grundval av artikel 9.1 c i direktiv 2009/147 antagit en undantagsordning enligt vilken fångst av levande individer från de sju ifrågavarande finkarterna tillåts. Genom dom av den 21 juni 2018, kommission/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), har domstolen fastställt att Republiken Malta har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 5 a, 5 e och 8.1 jämförda med artikel 9.1 c i fågeldirektivet genom att anta denna undantagsordning.

26 Till följd av denna dom antog Republiken Malta den 19 oktober 2020, på grundval av artikel 9.1 b i direktiv 2009/147, den undantagsordning för forskningsändamål som avses i punkterna 11–17 i denna dom, enligt vilken fångst av de sju ifrågavarande finkarterna tillåts. Den 3 december 2020 tillställde kommissionen denna medlemsstat en formell underrättelse och angav att denna undantagsordning varken var förenlig med artiklarna 5 och 8.1 i direktivet eller motiverad av ett forskningsändamål i den mening som avses i artikel 9.1 b i detta. Vad beträffar denna sistnämnda bestämmelse ansåg kommissionen att Republiken Malta inte hade visat att denna undantagsordning hade antagits på grund av att någon annan lämplig lösning saknades och inte heller hade styrkt att undantagsordningen verkligen antagits för forskningsändamål.

27 Genom skrivelse av den 3 februari 2021 besvarade Republiken Malta den formella underrättelsen och hävdade att dess undantagsordning som antagits för forskningsändamål år 2020 uppfyllde villkoren i artikel 9 i direktiv 2009/147.

28 Kommissionen ansåg att de argument som Republiken Malta hade åberopat till svar på den formella underrättelsen inte kunde godtas och riktade den 9 juni 2021 ett motiverat yttrande till denna medlemsstat. I yttrandet uppmanade kommissionen Republiken Malta att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter yttrandet inom en månad räknat från den dag då det mottogs.

29 Den 14 oktober 2021 upphävde ministeriet 2020 års rambestämmelser ”utan att det påverkar giltigheten av något som har gjorts eller underlåtits att göra i enlighet med dessa bestämmelser”.

30 Den 19 oktober 2021 antog ministeriet den undantagsordning för forskningsändamål som avses i punkterna 18–22 i förevarande dom för perioden från den 20 oktober till den 20 december 2021. Genom 2022 års förklaring inledde denna medlemsstat ytterligare en ”forskningsperiod” som sträckte sig från den 20 oktober till den 20 december 2022.

## Prövning av talan

31 Kommissionen har angett att med beaktande av att 2020 och 2021 års rambestämmelser samt 2020, 2021 och 2022 års förklaringar alla utgör en del av samma beteende ska de behandlas som en och samma undantagsordning för forskningsändamål med avseende på bestämmelserna i artikel 9.1 b i direktiv 2009/147. Kommissionen har påpekat att Republiken Malta inte har bestritt att denna undantagsordning för forskningsändamål strider mot de förbud som anges i artiklarna 5 a och 8.1 jämförd med bilaga IV a till direktiv 2009/147 och anser att denna medlemsstat inte har visat att villkoren för undantag i artikel 9.1 b i direktivet var uppfyllda. För det första har Republiken Malta inte visat att dess undantagsordning eftersträvar ett forskningsändamål. För det andra har denna medlemsstat inte motiverat varför en annan lämplig lösning saknas. För det tredje har Republiken Malta inte heller styrkt att det inte finns någon annan lämplig lösning.

### *Upptagande till prövning*

*Parternas argument*

32 Republiken Malta har gjort gällande att förevarande talan inte kan tas upp till sakprövning av det skälet att den grundar sig på ett motiverat yttrande som utan dröjsmål följdes av en väsentlig ändring i det nationella regelverket – vilket i ansökan sammanblandades med det tidigare regelverket. Enligt denna medlemsstat kan bristen på klarhet vad gäller föremålet och räckvidden för talan inverka menligt på dess utövande av sin rätt till försvar. Kommissionen har nämligen i sin ansökan inte preciserat om dess anmärkningar avser den rättsliga ram som var i kraft vid utgången av fristen för att rätta sig efter det motiverade yttrandet eller den rättsliga ram som för närvarande är i kraft.

33 Republiken Malta har påpekat att även om kommissionen i sin ansökan har försökt minimera betydelsen av de ändringar som infördes genom 2021 års rambestämmelser, så är dessa väsentliga, vilket innebär att 2021 års rättsliga ram inte var ”praktiskt taget identisk” med 2020 års rambestämmelser. Genom den undantagsordning för forskningsändamål som antogs år 2021 bemöttes tvärtom kommissionens farhågor och ändrades på ett betydande sätt flera avgörande aspekter av den tidigare ordningen.

34 Republiken Malta har hävdat att den inte kunde förstå om de brister som kommissionen gjorde gällande i sin ansökan avsåg den undantagsordning för forskningsändamål som antogs år 2020 eller den som antogs år 2021. Detsamma gäller kommissionens anmärkning avseende valet att inte använda erfarna ornitologer. Kommissionen hade nämligen inte preciserat om denna anmärkning avsåg den första eller den andra av dessa undantagsordningar, trots att omfattande

ändringar infördes genom den senaste ordningen, vilka syftade till att behöriga ornitologer ska engageras och involveras fullt ut i forskningsprojektet för att de insamlade uppgifterna ska kunna analyseras, behandlas och extrapoleras på ett korrekt sätt.

35 Kommissionen har i sin replik påpekat att enligt domstolens fasta rättspraxis kan talan om fördragsbrott även avse omständigheter som inträffat efter det att de motiverade yttrandena avgivits, men av samma slag som dem som avsågs i dessa yttranden och som utgör en del av samma beteende, vilket här är fallet. I förevarande fall avser det motiverade yttrandet av den 9 juni 2021 den undantagsordning för forskningsändamål som antogs år 2020. Kommissionen uppger att den i sin ansökan avsåg denna undantagsordning, vilken hade förlängts genom den undantagsordning för forskningsändamål som antogs år 2021 och genom 2022 års förklaring.

36 Kommissionen har i detta avseende påpekat att de väsentliga delarna av den undantagsordning för forskningsändamål som antogs år 2020, vilka enligt det motiverade yttrandet innebar ett åsidosättande av artikel 9.1 b i direktiv 2009/147, bibehölls i den undantagsordning för forskningsändamål som antogs år 2021 och som var i kraft när kommissionen väckte förevarande talan. Detta gäller bland annat målet att samla in information om referenspopulationerna för de sju ifrågavarande finkarterna, villkoren för att bevilja licens och undantagsordningens tillämpningsområde.

37 Denna kontinuitet bekräftas av den omständigheten att licenser, enligt 2021 års rambestämmelser, hade beviljats på grundval av ansökningar som lämnats in i enlighet med 2020 års rambestämmelser. Detta är skälet till att dessa rambestämmelser har upphävts ”utan att det påverkar giltigheten av något som har gjorts eller underlåtits att göra i enlighet med dessa bestämmelser”.

38 Kommissionen anser, i motsats till Republiken Maltas påstående att det finns ett nytt ”regleringsorgan som består av ackrediterade akademiker, kvalificerade ornitologer och dataanalytiker”, att det regleringsorgan som ansvarar för forskning i själva verket förblir WBRU, som redan hade denna funktion enligt de tidigare rambestämmelserna från år 2020. Den nyskapade möjligheten för WBRU att utse vetenskapliga experter eller ornitologer förefaller föga relevant i praktiken.

39 Republiken Malta har inte heller angett på vilket sätt möjligheten att införa på förhand fastställda parametrar, reglerna för att konstatera att det saknas andra lösningar, reglerna om rapportering av fångade fåglar och de villkor som är tillämpliga på forskningsområdena väsentligt skulle ändra arten av 2020 års undantagsordning för forskningsändamål.

40 Kommissionen bestrider Republiken Maltas påstående att det i ansökan inte exakt preciseras vilka nationella åtgärder som ger upphov till det påstådda fördragsbrottet. I ansökan har det preciserats att den omstridda undantagsordningen för forskningsändamål innefattar ”2020 års rambestämmelser, … 2020 års förklaring, 2021 års rambestämmelser samt 2021 och 2022 års förklaringar (samt alla framtida åtgärder av samma typ som utgör samma beteende)”. Med hänsyn till detta klart definierade föremål för talan har Republiken Maltas rätt till försvar enligt kommissionen inte på något sätt åsidosatts.

41 I sin duplik har Republiken Malta understrukit att ändringen av den undantagsordning för forskningsändamål som antogs år 2020 och antagandet av den nya undantagsordningen år 2021 är en direkt följd av kommissionens förmaningar till denna medlemsstat. Detta scenario skiljer sig från att samma administrativa praxis som påtalats i det motiverade yttrandet helt enkelt fortgår år efter år.

42 Republiken Malta vidhåller att den undantagsordning för forskningsändamål som antogs år 2021 skiljer sig från den tidigare ordningen, eftersom nya förfaranden, nya organ och nya aktörer därigenom infördes och genomförandemekanismen stärktes.

43 Enligt Republiken Malta har kommissionen felaktigt betraktat den omständigheten att 2020 års undantagsordning upphävdes ”utan att det påverkar giltigheten av något som har gjorts eller underlåtits att göra i enlighet med dessa bestämmelser” som ett bevis på att det förelåg en kontinuitet mellan nämnda undantagsordning och 2021 års undantagsordning. Uttrycket ”utan att det påverkar”, vilket är vanligt förekommande i maltesisk rätt, syftar till att säkerställa att pågående rättsliga förfaranden inte påverkas av att tidigare lagstiftning ändras.

44 Dessutom är föremålet för kommissionens talan så omfattande att det hindrar Republiken Malta från att utveckla ett målinriktat försvar. Den omständigheten att kommissionen har sammanblandat de undantagsordningar för forskningsändamål som antogs år 2020 och 2021 skapar en rättsosäkerhet som hindrar denna medlemsstat från att utveckla ett ändamålsenligt försvar utifrån omstridda rättsregler som tydligt har definierats.

*Domstolens bedömning*

45 Enligt fast rättspraxis fastställs föremålet för en fördragsbrottstalan som har väckts med stöd av artikel 258 FEUF genom kommissionens motiverade yttrande. Talan måste således grunda sig på samma skäl och grunder som detta yttrande (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

46 Inom ramen för sin talan, liksom i det motiverade yttrandet av den 9 juni 2021, har kommissionen i förevarande fall gjort gällande att Republiken Malta har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 5 och 8.1 i direktiv 2009/147, jämförda med artikel 9.1 i samma direktiv, genom att anta en undantagsordning enligt vilken fångst av levande individer från de sju ifrågavarande finkarterna tillåts, eftersom Republiken Malta, för det första, inte har visat att dess undantagsordning eftersträvar ett forskningsändamål då denna ordning inte grundar sig på vetenskapliga metoder, leder till en bristfällig tillämpning, eftersträvar ett mål som inte har något samband med bevarandet av vilda fåglar och under alla omständigheter är olämplig för att uppnå det angivna målet, för det andra, inte har motiverat varför någon annan lämplig lösning saknas och, för det tredje, inte har styrkt att det inte finns någon annan lämplig lösning.

47 Förevarande talan grundas följaktligen på samma skäl och grunder som det motiverade yttrandet av den 9 juni 2021.

48 Det följer av domstolens fasta rättspraxis att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 40 och där angiven rättspraxis), vilket i förevarande fall var den 9 juli 2021.

49 Det framgår emellertid även av praxis från domstolen att i den mån förevarande talan syftar till att kritisera en systematisk och bestående överträdelse av bestämmelserna i artiklarna 5 och 8.1 i direktiv 2009/147, jämförda med artikel 9.1 i detta direktiv, kan åberopande av ytterligare uppgifter för att, under förfarandet vid domstolen, till stöd för det påstådda fördragsbrottets omfattande och kontinuerliga karaktär i princip inte avvisas (se, analogt, dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

50 Domstolen har i synnerhet redan haft tillfälle att precisera att föremålet för en talan om fördragsbrott kan omfatta faktiska omständigheter som inträffat efter det motiverade yttrandet, under förutsättning att dessa är av samma art och utgör samma slags beteende som de omständigheter som avses i yttrandet (dom av den 7 september 2023, kommissionen/Italien (Gränsvärden – Arsenik och fluorid), C-197/22, EU:C:2023:642, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

51 Även om det i förevarande fall är utrett att 2021 års rambestämmelser medförde ändringar i förhållande till 2020 års rambestämmelser, framstår dessa ändringar inte som relevanta för fördragsbrottstalan.

52 Talan syftar nämligen till att få det fastställt att Republiken Malta har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 5 och 8.1 i direktiv 2009/147, jämförda med artikel 9.1 i samma direktiv, genom att anta en undantagsordning enligt vilken fångst av levande individer från de sju ifrågavarande finkarterna tillåts, eftersom Republiken Malta, för det första, inte har visat att dess undantagsordning eftersträvar ett forskningsändamål då denna ordning inte grundar sig på vetenskapliga metoder, leder till en bristfällig tillämpning, eftersträvar ett mål som inte har något samband med bevarandet av vilda fåglar och under alla omständigheter är olämplig för att uppnå det angivna målet, för det andra, inte har motiverat varför någon annan lämplig lösning saknas och, för det tredje, inte har styrkt att det inte finns någon annan lämplig lösning. Endast den omständigheten att Republiken Malta har ändrat den rättsliga ramen genom att anta nya förfaranden, inrätta nya organ och kallat nya aktörer att delta i denna samma ordning samt har stärkt de mekanismer som är nödvändiga för dess genomförande är inte, på grund av sin allmänna karaktär och i brist på exaktare uppgifter, ägnad att visa att den undantagsordning för forskningsändamål som antogs år 2021, vad avser föremålet för förevarande talan, utgör en ny undantagsordning som väsentligen skiljer sig från den som tidigare var i kraft.

53 Republiken Maltas påstående att den omstridda undantagsordningen inte är tydligt definierad i ansökan saknar vidare all grund. Den undantagsordning som avses i ansökan innefattar nämligen 2020 års rambestämmelser, 2020 års förklaring, 2021 års rambestämmelser samt 2021 och 2022 års förklaringar, liksom samtliga framtida åtgärder av samma typ som utgör samma beteende. Denna sistnämnda precisering saknar i förevarande fall föremål, eftersom kommissionen inte har utsträckt föremålet för sin talan till att omfatta åtgärder som vidtagits efter 2022 års förklaring.

54 Republiken Maltas rätt till försvar har således inte åsidosatts. Det ska i detta hänseende för övrigt påpekas att Republiken Malta, såsom framgår av dess inlagor, har kunnat utveckla ett detaljerat resonemang för att bestrida kommissionens anmärkningar och argument.

55 Talan kan följaktligen upptas till sakprövning.

***Huruvida det saknas ”någon annan lämplig lösning” i den mening som avses i artikel 9.1 i direktiv 2009/147***

*Parternas argument*

56 Kommissionen har understrukit att 2020 års och 2021 års rambestämmelser inte innehåller någon motivering till varför det inte finns någon annan lämplig lösning och denna bedömning överlåts på ministeriet när det beslutar huruvida ”forskningsperioder” ska inledas genom förklaringar.

57 I förklaringarna från åren 2020, 2021 och 2022 har ministeriet hävdat att det inte finns ”någon annan lämplig lösning”, men inte angett en tillräckligt klar motivering för att uppfylla kraven på rättssäkerhet. I förklaringarna beskrivs syftet med undantagsordningen för forskningsändamål, vilket är att samla in uppgifter från kontroll av ringmärkta fåglar för att fastställa referenspopulationen av de sju ifrågavarande finkarterna i Republiken Malta. Varken i dessa förklaringar eller i de handlingar som nämns i fotnoterna till dessa förklaringar klargörs emellertid varför ministeriet beslutade att detta mål skulle eftersträvas genom beviljande av licenser till tusentals amatörer, snarare än genom andra medel, såsom medverkan av kompetenta forskare.

58 Ministeriet har inte på något sätt förklarat varför Republiken Malta har beslutat att varken anlita ringmärkare från det nationella ringmärkningsprogrammet eller tillämpa andra vetenskapliga metoder, såsom sådan kartläggning av fågelpopulationer som vanligtvis används, för att avhjälpa den konstaterade kunskapsbristen.

59 Republiken Malta har för övrigt inte motiverat varför det inte finns någon annan lämplig lösning. Frågan huruvida deltagande av verkliga forskare skulle kunna utgöra en annan lämplig lösning behandlas nämligen varken i 2020, 2021 eller 2022 års förklaringar, rekommendationerna från ornitologiska kommittén eller rapporterna från WBRU, till vilka Republiken Malta har hänvisat.

60 Republiken Malta har genmält att 2020 och 2021 års rambestämmelser samt 2020, 2021 och 2022 års förklaringar innehåller tillräckliga skäl för att motivera avsaknaden av en annan lämplig lösning. För det första skulle det uttryckligen föreskrivas i artikel 9 i direktiv 2009/147 att det inte får finnas någon annan lösning. För det andra föreskrivs det i artikel 6.1 i 2021 års rambestämmelser att det i forskningsstudien, efter utvärdering och analys, ska säkerställas att ”det inte finns någon annan lämplig lösning”. För det tredje har all relevant information som motiverar avsaknaden av en annan lämplig lösning kunnat samlas in genom de vidtagna åtgärderna, inom ramen för den undantagsordning för forskningsändamål som antogs år 2021 och under forskningsperioderna under åren 2020, 2021 och 2022. 2020 års förklaring innehåller särskilt en uttrycklig hänvisning till ornitologiska kommitténs rekommendationer, hänvisningar till insamling av ringar under perioden 1920–2018 samt till WBRU:s rapport om selektiviteten och storleken på maskor. Dessa rapporter ingår i själva förklaringen och innehåller relevanta uppgifter om sammanhanget samt exakta vetenskapliga uppgifter som motiverar avsaknaden av andra lämpliga lösningar.

*Domstolens bedömning*

61 Såsom framgår bland annat av artikel 1 i direktiv 2009/147 utgörs direktivets huvudsakliga syfte av att bevara fåglar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 mars 2021, One Voice och Ligue pour la protection des oiseaux, C-900/19, EU:C:2021:211, punkt 34). Enligt artikel 5 a och e i detta

direktiv ska medlemsstaterna således vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för skydd av samtliga de fågelarter som avses i artikel 1 i direktivet, vilket bland annat innebär förbud mot att avsiktligt döda eller fånga dem, oavsett vilken metod som används, och att förvara fåglar av sådana arter som inte får jagas eller fångas.

62 Enligt artikel 8.1 i nämnda direktiv ska medlemsstaterna, vid jakt, fångst och dödande av fåglar enligt direktivet, förbjuda användningen av alla medel, arrangemang eller metoder som används för storskalig eller icke-selektiv fångst eller dödande av fåglar eller som kan orsaka lokal utrotning av en art, särskilt användningen av de medel, arrangemang och metoder som anges i bilaga IV punkt a.

63 I artikel 9.1 b i direktiv 2009/147 föreskrivs att medlemsstaterna får medge undantag från dessa bestämmelser, om det inte finns någon annan lämplig lösning, bland annat för forskningsändamål.

64 För att göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att bara tillämpa de undantag som föreskrivs i artikel 9 i direktiv 2009/147 på ett sätt som är förenligt med unionsrätten, ska nationella lagar och andra författningar enligt domstolens praxis avfattas så, att tillämpningen av undantagsbestämmelserna i dessa lagar och författningar uppfyller rättssäkerhetsprincipen. Kriterierna för att beviljas undantag ska därför anges klart och tydligt i den nationella lagstiftningen på detta område och de myndigheter som tillämpar lagstiftningen ska åläggas att beakta kriterierna (dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punkt 47).

65 Det ska vidare framhållas att sådana undantagsbestämmelser som de som föreskrivs i artikel 9 i fågeldirektivet ska tolkas restriktivt, att den myndighet som har fattat beslutet har bevisbördan för att nödvändiga förutsättningar föreligger för varje undantag och att medlemsstaterna ska säkerställa att varje åtgärd som påverkar skyddade arter endast tillåts i beslut som är noggrant och tillräckligt motiverade och som hänvisar till skäl, villkor och krav som anges i nämnda artikel (dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punkt 47). Det framgår vidare av artikel 9 i fågeldirektivet – där det anges att undantag enligt denna artikel ska vara strängt kontrollerade och att fångst endast får tillåtas på selektiv grund – liksom för övrigt av den allmänna proportionalitetsprincipen, att det undantag som en medlemsstat har för avsikt att göra ska stå i proportion till de behov som motiverar undantaget (dom av den 23 april 2020, kommissionen/Finland (Vårjakt på ejderhanar), C-217/19, EU:C:2020:291, punkterna 66 och 67 samt där angiven rättspraxis).

66 Det ankommer således på Republiken Malta att, med iakttagande av de villkor som uppställs i den rättspraxis som anges i punkterna 64 och 65 ovan, bevisa att villkoren för undantag enligt artikel 9.1 i direktiv 2009/147, som medlemsstaten har grundat sig på, är uppfyllda.

67 Det kan konstateras att kriterierna för undantag anges klart och tydligt i den maltesiska lagstiftningen. De myndigheter som ska tillämpa dessa kriterier åläggs därmed att beakta dem. Såsom anges i punkterna 8, 14 och 20 i förevarande dom införlivas artikel 9 i direktiv 2009/147 i huvudsak genom regel 9 i reglerna om bevarande av vilda fåglar, medan ministeriet enligt regel 4 i 2020 års rambestämmelser och regel 8 i 2021 års rambestämmelser åläggs att kontrollera att det inte finns någon annan lämplig lösning innan en forskningsperiod inleds.

68 Domstolen konstaterar emellertid att 2020, 2021 och 2022 års förklaringar enligt vilka fångst av individer från de sju ifrågavarande finkarterna tillåts under 2020, 2021 och 2022 års ”forskningsperioder” inte är förenliga med artikel 9 i direktiv 2009/147.

69 Även om det i dessa förklaringar anges att det inte finns någon annan lämplig lösning och uttryckligt hänvisas till ornitologiska kommitténs rekommendationer, innehåller de inte någon tydlig eller trovärdig motivering varför en sådan annan lösning saknas. I dessa förklaringar nämns inga andra vetenskapliga metoder som vanligtvis används för ornitologisk forskning, vare sig i syfte att bekräfta eller underkänna sådana metoder.

70 Härav följer att den grund som avser att motivering av den undantagsordning som Republiken Malta har antagit saknas vad gäller den omständigheten att det inte finns ”någon annan lämplig lösning”, i den mening som avses i artikel 9.1 b i direktiv 2009/147, är välgrundad och talan ska således vinna bifall såvitt avser den grunden.

71 Mot bakgrund av detta konstaterande framstår det i förevarande fall inte som nödvändigt att pröva de grunder som avser att Republiken Malta inte heller har styrkt att det inte finns någon annan lämplig lösning, respektive att den aktuella undantagsordningen inte eftersträvar ett forskningsändamål i den mening som avses i artikel 9.1 b i direktiv 2009/147 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punkt 53).

72 Domstolen finner därför att Republiken Malta har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 5 och 8.1 i direktiv 2009/147, jämförda med artikel 9.1 i det direktivet, genom att anta en undantagsordning enligt vilken det tillåts fångst av levande individer från sju vilda finkarter, nämligen bofink (*Fringilla coelebs*), hämpling (*Carduelis cannabina*), steglits (*Carduelis carduelis*), grönfink (*Carduelis chloris*), stenknäck (*Coccothraustes coccothraustes*), gulhämpling (*Serinus serinus*) och grönsiska (*Carduelis spinus*).

## Rättegångskostnader

73 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Malta ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Malta har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) **Republiken Malta har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 5 och 8.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar, jämförda med artikel 9.1 i det direktivet, genom att anta en undantagsordning enligt vilken det tillåts fångst av levande individer från sju vilda finkarter, nämligen bofink (*Fringilla coelebs*), hämpling (*Carduelis cannabina*), steglits (*Carduelis carduelis*), grönfink (*Carduelis chloris*), stenknäck (*Coccothraustes coccothraustes*), gulhämpling (*Serinus serinus*) och grönsiska (*Carduelis spinus*).**

2) **Republiken Malta ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter