



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Е. SHARPSTON
представено на 26 юли 2017 година¹

Дело C-557/15

**Европейска комисия
срещу**

Република Малта

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Опазване на дивите птици — Директива 2009/147/ЕО — Дерогационен режим, позволяващ улова на някои видове пойни птици“

1. В настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения Комисията твърди, че малтийската правна уредба, с която се разрешава уловът на седем вида диви чинки², противоречи на Директива 2009/147/ЕО (наричана по-нататък „Директивата за дивите птици“)³ и че съответните национални разпоредби не попадат в обхвата на дерогацията по член 9, параграф 1 от тази директива, който позволява да се улавят някои видове в определени случаи. Съгласно искането на Съда ще огранича анализа си до тълкуването на условието да „няма друго задоволително разрешение“ и на израза „разумно използване“ в член 9, параграф 1, буква в), което повдига нов правен въпрос.

Директивата за дивите птици

2. Съображения 3—5, 7 и 12 предвиждат:

- „(3) Спада популацията на много видове птици, естествено живеещи на европейската територия на държавите членки в диво състояние, в някои случаи много бързо, и този спад представлява сериозна заплаха за опазването на природната среда, особено поради застрашеното биологично равновесие.
- (4) Видовете птици, естествено живеещи в диво състояние на европейската територия на държавите членки, са главно мигриращи птици. Тези птици представляват общо наследство и ефективната защита на птиците е типичен трансграничен екологичен проблем, изискващ обща отговорност.

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² А именно: обикновена чинка (*Fringilla coelebs*), обикновено конопарче (*Carduelis cannabina*), кадънка (*Carduelis carduelis*), зеленика (*Carduelis chloris*), чершарка (*Coccothraustes coccothraustes*), диво канарче (*Serinus serinus*) и елшова скатия (*Carduelis spinus*). В настоящото заключение ще ги наричам общо „седемте вида“.

³ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 2010 г., стр. 7). Тази директива кодифицира изменената Директива 79/409/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 103, 1979 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 77), която е в сила при приемането на условията за присъединяване на Малта към Европейския съюз и формулирането на временната дерогация в приложение XI към Акта за присъединяване (вж. т. 26 по-долу).

(5) Опазването на видовете птици, естествено живеещи в диво състояние на европейската територия на държавите членки, е необходимо за постигане целите на [Съюза], свързани с подобряване условията на живот и на устойчивото развитие.

[...]

(7) Основна цел на опазването е дългосрочна защита и управление на природните ресурси като неразделна част от наследството на народите на Европа. [...]

[...]

(12) Поради значението, което може да бъде придадено на някои специфични ситуации, следва да бъдат предвидени възможности за дерогация при определени условия, подлежащи на надзор от Комисията“.

3. Член 1 предвижда, че Директивата „се отнася до опазването на всички видове естествено живеещи в диво състояние птици на европейската територия на държавите членки, за които се прилага Договорът“, и че „[т]я има за цел защитата, управлението и регулирането на тези видове и урежда тяхното използване“.

4. Член 2 предвижда, че „[д]ържавите членки вземат всички мерки, необходими за поддържане или адаптиране на популациите на всички видове, посочени в член 1, на ниво, което отговаря на екологичните, научните и културните изисквания, като се отчитат икономическите и рекреационните изисквания“.

5. Член 5 гласи:

„Без да се засягат членове 7 и 9, държавите членки вземат необходимите мерки за създаване на обща система за защита на всички видове птици, посочени в член 1, като по-специално забраняват:

а) умишленото убиване или улавяне по какъвто и да е метод;

[...]

д) държането на птици от видове, чиито лов и улов са забранени“.

6. Член 8 забранява, по отношение на лова, улавянето или убиването на птици в рамките на Директивата за дивите птици, „използването на всички средства, съоръжения и методи, и по-специално изброените в приложение IV, буква а), които се използват за широкомащабно или неизбирателно улавяне или убиване на птици, или такова, което би предизвикало изчезване в даден район на даден вид“.

7. Едно от забранените средства, съоръжения или методи, посочено в приложение IV, буква а), четвърто тире, е използването на „мрежи, капани, примамки с отрова или упойващи средства“.

8. Член 9, параграф 1 предвижда следното:

„1. Държавите членки могат да дерогират от членове 5—8, когато няма друго задоволително разрешение, поради следните причини:

а)

– в интерес на общественото здраве и безопасност,

- в интерес на безопасността на въздушния транспорт,
 - за да се предотвратят сериозните увреждания върху селскостопанските култури и животни, горите, рибните стопанства и водите,
 - за защита на флората и фауната;
- б) за целите на научните изследвания и обучението, за повторното заселване, за повторното въвеждане и за размножаването, необходимо за тези цели;
- в) да разрешат, при строго контролирани условия и избирателно, улова, държането или други видове разумно използване на малък брой от определени видове птици“.

9. В съответствие с член 9, параграф 2 дерогацията, предвидена в член 9, параграф 1, трябва да посочва:

- „а) видовете, които са предмет на дерогацията;
- б) разрешените средства, съоръжения и методи за улов или убиване;
- в) условията на риск, времевите обстоятелства и територията, за които могат да бъдат предоставени подобни дерогации;
- г) органа, оправомощен да декларира, че изискваните условия са осигурени и да реши кои средства, съоръжения и методи могат да бъдат използвани, в какви граници и от кои лица;
- д) контрола, който ще бъде осъществен“.

10. Член 9, параграф 3 изисква всяка година държавите членки да изпращат до Комисията доклад за прилагането на член 9, параграфи 1 и 2.

11. Член 9, параграф 4 предвижда задължение на Комисията да „осъществява непрекъснато наблюдение дали последиците от дерогациите, посочени в [член 9, параграф 1], са съвместими с настоящата директива“ на базата на наличната информация, и по-специално на информацията, която ѝ е изпратена по силата на член 9, параграф 3. За целта е необходимо Комисията да предприема „подходящи мерки“.

Националното право

Постановление № 253 от 2014 г.

12. Постановление № 253 от 2014 г.⁴ за приемане на Правилник за опазване на дивите птици е акт с общо приложение, с който се установява рамката за въвеждане на изключения, разрешаващи есенния сезон за улов на чинки.

⁴ Постановление № 253 от 15 юли 2014 г. за приемане на Правилник за опазване на дивите птици (Рамка за въвеждане на изключения, разрешаващи есенния сезон за улов на чинки), съответно изменено.

13. Съгласно член 2, параграф 2 от това постановление „район за улов“ означава „набелязана зона в рамките на мястото за улов, на която са разположени не повече от две двойки хоризонтални мрежи за лов на птици за район за улов, които обхващат площ до 38 квадратни метра, като в даден район за улов могат да бъдат регистрирани едно или повече притежаващи разрешително лица и всяка двойка мрежи за лов на птици е ясно обозначена в одобрената карта“.

14. Член 3, параграф 1 предвижда, че „чинки могат да се улавят само посредством традиционни мрежи, известни като мрежи за лов на птици, изключително с цел да се държат в плен⁵, включително за използване на панаири и изложби, за размножаване и, или⁶ за използване като живи примамки, в съответствие с разпоредбите на този правилник“. В останалата си част същият член установява определени изисквания по отношение на мрежите за лов на птици, както и задължение за „опръстеняване“ на уловените птици с пръстени за еднократна употреба.

15. Съгласно член 4 от посоченото постановление:

„[...] периодът на есенния сезон за улов на чинки е не повече от 73 (седемдесет и три) дни от октомври до декември на същата година, в която министърът реши да открие есенен сезон за улов на чинки с постановление, публикувано в Държавен вестник:

При условие че при откриването на есенния сезон за улов на чинки министърът установи, че няма друго задоволително разрешение по смисъла на член 9, параграф 1 от [Директивата за дивите птици], и вземе предвид поддържането на популациите на тези видове на задоволително ниво, както и установените в приложение II максимални стойности.

При условие че при определянето на продължителността на есенния сезон за улов на чинки министърът установи общия максимален сезонен улов за всеки вид чинки и индивидуалния максимален сезонен улов за всяко разрешително и реши дали да определи индивидуален максимален дневен улов за всяко разрешително в рамките на това конкретно изключение, разрешаващо улова на чинки през есенния сезон“.

16. Член 5 предвижда, че за да участват в улова на седемте вида, лицата трябва да притежават „разрешително за улов на чинки през есенния сезон“, издадено от компетентния орган (Регулаторна служба за дивите птици). За да се издаде разрешително, е необходимо да бъдат одобрени съответните места и райони за улов.

17. Член 8 урежда контрола за изпълнение на изискванията по време на сезона за улов на чинки. Той предвижда проверки на място от полицията и най-малко седем служители на всеки 1 000 издадени разрешителни за изпълнение на тази задача.

18. Приложение I съдържа таблица, в която са изброени седемте вида чинки, обхванати от Постановление № 253 от 2014 г.⁷.

5 Докато в текста на тази разпоредба на английски език се посочва „с цел [птиците] да се държат в плен“, в текста на малтийски език явно се посочва „с цел размножаване“ на птиците. Съгласно член 74 от Конституцията на Малта „[a]ко парламентът не предвиди друго, всеки закон се изготвя на малтийски и английски език и при противоречие между текста на даден закон на двата езика, меродавен е текстът на малтийски език“.

6 Текстът на малтийски и английски език е един и същ. Вероятно волята на законодателя е била да се посочи „и за“ или „и/или“. Не смятам, че този въпрос е съществен. По-нататък за яснота ще цитирам текста с „и/или“.

7 Този списък съответства на седемте вида, изброени в бележка под линия 2 по-горе.

19. Приложение II предвижда:

„При установяването на общия брой чинки, които могат да бъдат уловени по време на есенния сезон за улов на чинки, министърът определя, че общият максимален улов не надвишава 1 % от общата годишна смъртност на референтната популация за всеки вид на територията на Европейския съюз въз основа на най-новата налична научна информация от опръстеняването.

При условие че максималният улов през есенния сезон за улов на чинки във всеки случай не надвишава следните стойности [...]“.

20. В следваща непосредствено таблица, озаглавена „Максимален улов за страната по видове“, се посочва следното: обикновено конопарче — 12 000; кадънка — 800; зеленика — 4 500; елшова скатия — 2 350; черешарка — 500; обикновена чинка — 5 000, и диво канарче — 2 350.

21. В последния параграф от приложение II се посочва, че този максимален брой „се преразглежда и актуализира от министъра с постановление, публикувано в Държавен вестник, като се взема предвид състоянието на опазване на въпросните седем вида и поддържането на популациите на видовете на задоволително ниво“.

Постановления № 250 от 2014 г., № 330 от 2015 г. и № 322 от 2016 г.

22. Постановления № 250 от 2014 г.⁸, № 330 от 2015 г.⁹ и № 322 от 2016 г.¹⁰ са актове, приети от малтийския министър по въпросите на устойчивото развитие, околната среда и климатичните промени за прилагане на Постановление № 253 от 2014 г., като първото от тях е прието на същата дата като акта, който то има за цел да приложи. Съгласно член 3 от Постановление № 250 от 2014 г. есенният сезон за улов на птици през 2014 г. продължава от 20 октомври 2014 г. до 31 декември 2014 г. включително (73 дни).

23. Член 5, параграф 1 от това постановление установява общия максимален улов за есенния сезон за улов на птици през 2014 г. (т.е. „общия брой птици, които могат да бъдат уловени в рамките на всички издадени разрешителни, взети заедно“), който съответства точно на определения в Постановление № 253 от 2014 г. за всеки вид общ (максимален) улов за страната.

24. В член 5, параграф 2 от Постановление № 250 от 2014 г. се посочва, че с разрешителното за есенен улов на птици през 2014 г. „уловът за сезона е ограничен до 10 (десет) чинки за всяко разрешително за есенен улов или до произволно количество от тези птици под посочения брой, които могат да бъдат уловени преди закриването на сезона“.

25. С постановления № 330 от 2015 г. и № 322 от 2016 г. се прилага Постановление № 253 от 2014 г. за откриване на есенния сезон за улов на птици съответно за 2015 г. и 2016 г. Тяхната структура, общият максимален улов за страната и другите предвидени мерки са по същество идентични с тези в Постановление № 250 от 2014 г.

8 Постановление № 250 от 15 юли 2014 г.: Правилник за опазване на дивите птици (Въвеждане на изключение за откриване на есенен сезон за улов на чинки през 2014 г.). Не е съвсем ясно как с постановление под номер „250“ може да се „приложи“ друго постановление от същата дата под номер „253“.

9 Постановление № 330 от 16 октомври 2015 г.: Правилник за опазване на дивите птици (Въвеждане на изключение за откриване на есенен сезон за улов на чинки през 2015 г.).

10 Постановление № 322 от 7 октомври 2016 г.: Правилник за опазване на дивите птици (Въвеждане на изключение за откриване на есенен сезон за улов на чинки през 2016 г.).

Фактите и производството

26. До присъединяването на Малта към Европейския съюз през 2004 г. уловът на чинки с цел държането им в плен е дългогодишна традиция в тази държава членка. По време на преговорите за присъединяване Малта договаря и получава временна дерогация от Директивата за дивите птици до 31 декември 2008 г., що се отнася до улова на чинки. От 2009 г. този улов е забранен в Малта. Съдът не разполага с информация дали той действително е преустановен през този период. Безспорно е, че Малта въвежда програма за размножаване в плен, която е с ограничен обхват и е прекратена в края на преходния период, определен в Акта за присъединяване¹¹.

27. Преди изборите през март 2013 г. тогавашната опозиционна партия (Partit Laburista, наричана по-нататък „PL“) и Федерацията за лов и опазване на природата — Малта (наричана по-нататък „FKNK“) издават съвместна декларация, с която обещават, че ако PL дойде на власт, ще работят заедно по-специално за прилагането на „правилна дерогация“ по отношение на традиционния улов на чинки в Малта. Впоследствие PL печели изборите през 2013 г. През август 2013 г. FKNK представя пред Малтийския комитет по орнитология предложение за разрешаване на улова на чинки съгласно член 9, параграф 1, буква в) от Директивата за дивите птици. Впоследствие Малта започва разговори с Комисията.

28. През първата половина на 2014 г. Комисията провежда поредица от двустранни срещи с Малта. През април 2014 г. Малта представя Технически меморандум, който очертава параметрите на предложената от нея дерогация.

29. На 16 юни 2014 г. Комисията обобщава позицията си в изпратено до Малта запитване по системата EU Pilot. Комисията изразява становището, че предложената дерогация не отговаря на условията на член 9 от Директивата за дивите птици. Въпреки това на 15 юли 2014 г. година Малта приема постановления № 250 и 253 от 2014 г., с които разрешава улова на чинки. На 25 август 2014 г. Малта отговаря на запитването по системата EU Pilot, като заявява, че дерогацията е обоснована съгласно член 9, параграф 1, буква в).

30. На 17 октомври 2014 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо на Малта. В отговора си от 14 ноември 2014 г. Малта поддържа становището си.

31. На 15 май 2015 г. Малта изпраща доклад до Комисията относно резултата от есенния сезон „за улов“ през 2014 г. Тази информация затвърждава възгледа на Комисията, че предвиденият от Малта режим на изключения е несъвместим с Директивата за дивите птици, тъй като не отговаря на условията за дерогация по член 9. Следователно Малта е нарушила забраните по членове 5 и 8. На 28 май 2015 г. Комисията издава мотивирано становище. В отговора си от 28 юли 2015 г. Малта отново изразява становището, посочено в отговора на официалното уведомително писмо.

¹¹ Точка 10 („Околна среда“), буква Г („Опазване на околната среда“) от приложение XI към Акта за присъединяване на Малта към ЕС (ОВ L 236, 2003 г., стр. 33) предвижда, че „чрез дерогация“ от член 5, букви а) и д) и член 8, параграф 1 от Директива 79/409/ЕИО (предшествващия Директивата за дивите птици акт), както и от буква а) от приложение IV към нея, седемте вида чинки могат да се улавят в Малта по време на преходния период до 31 декември 2008 г. „изключително с цел да се държат в плен“. Разпоредбата съдържа подробни мерки за постепенното преустановяване на тази дейност и въвеждането на програма за размножаване в плен. Единственият улов на чинки, предвиден след изтичането на преходния период, се отнася до малък брой диви екземпляри, „за да се осигури достатъчно генетично разнообразие на видовете, държани в плен“. Този брой „се очаква да бъде чувствително намален по време на преходната мярка“.

32. Комисията предявява иска по настоящото дело на 30 октомври 2015 г. с цел да се установи, че:

- като е предвидила изключения, позволяващи улова на седем вида диви чинки¹², Република Малта не е изпълнила задълженията си по член 5, букви а) и д) и член 8, параграф 1 от Директивата за дивите птици във връзка с буква а) от приложение IV към нея и във връзка с член 9, параграф 1 от нея,
- Република Малта трябва да заплати съдебните разноски.

33. В съдебното заседание от 15 февруари 2017 г. Комисията и Малта представят устни становища.

Доводи на страните

34. В подкрепа на иска си Комисията изтъква пет основания, две от които са релевантни за настоящото заключение. Първо, Малта не доказала липсата на друго задоволително разрешение, както се изисквало в уводната част на член 9, параграф 1. Второ, Малта не доказала, че разрешената дейност представлявала „разумно използване“ по смисъла на член 9, параграф 1, буква в).

35. Малта поддържа, че дерогацията се основава на член 9, параграф 1, буква в) от Директивата за дивите птици и напълно съответства на тази разпоредба.

Анализ

Предварителни бележки

36. Макар настоящото заключение да няма за цел да обхване и петте основания, все пак считам, че е важно в самото начало да се посочат някои безспорни обстоятелства по отношение на разрешението на Малта за улов на седем вида чинки.

37. На първо място, общият максимален сезонен улов за всеки вид чинки се определя преди откриването на есенния сезон за улов и *е съвсем един и същи за всеки вид през 2014 г., 2015 г. и 2016 г.* Изглежда наистина малко вероятно да няма никаква промяна в броя на чинките от седемте вида, които мигрират през Малта от година на година¹³. Второ, общият максимален сезонен улов съгласно малтийското право е 27 500 чинки¹⁴. След като са предоставени повече от 4 000 разрешителни и всяко разрешително дава право на притежателя за улов на максимум 10 чинки, може да се счита, че — освен ако уловът не бъде преустановен като цяло след достигането на максималния сезонен улов и е налице ефективен контрол — общият брой на уловените чинки за сезона ще бъде всъщност 40 000, а не 27 500.

¹² Посочени в бележка под линия 2 по-горе.

¹³ Така например Комисията изтъква, че максималният сезонен улов на кадънка през 2014 г. (800) значително надхвърля прогнозирания общ брой екземпляри от този вид, които мигрират през Малта през есенния сезон за улов на чинки през 2014 г.

¹⁴ Вж. член 5, параграф 1 от Постановление № 250 от 2014 г. и еквивалентните разпоредби в следващите постановления за 2015 г. и 2016 г.

38. Трето, всеки притежател на разрешително има право да се регистрира за един „район за улов“, оборудван с „не повече от две двойки хоризонтални мрежи за улов на птици за един район за улов, като всяка мрежа обхваща площ с размер до 38 квадратни метра“¹⁵. Следователно общата площ на разположените мрежи изглежда е 152 квадратни метра¹⁶. Есенният сезон за улов продължава 73 дни¹⁷. Общият максимален улов е десет чинки на разрешително, което означава, че е позволено на площ с мрежа от 152 квадратни метра да се улавя средно само една чинка на седмица в продължение на 73-дневния есенен сезон за улов.

39. Накрая, макар посочената като единствена цел на улова на птици съгласно малтийското право да е държането им в плен, съществен елемент на случая с Малта е, че не е необходимо да се улавят чинки за запазването на генетичното разнообразие на птиците, отглеждани в плен. Поради научни съображения очевидно е по-добре за тази цел да се внасят допълнително чинки, отглеждани в плен¹⁸. Следователно Малта изрично се отказва да използва дерогацията по член 9, параграф 1 за конкретната, единствена цел, предвидена в Акта за присъединяване¹⁹.

40. Следователно е ясно, че малтийското право разрешава улавянето с мрежи и последващото държане на птици. И двете са забранени съгласно член 5, букви а) и д) и член 8, параграф 1 от Директивата за дивите птици във връзка с буква а) от приложение IV към нея. Отговорът на въпроса дали Малта действително нарушава тези разпоредби, зависи от това дали правната й уредба отговаря на строгите условия за предвидената в член 9, параграф 1, буква в) дерогация.

41. Тези условия са следните: i) да няма друга задоволителна алтернатива на обхванатата от дерогацията дейност; ii) дерогацията да позволява „улова, държането или други видове разумно използване“; iii) дейността да се извършва при строго контролирани условия, iv) избирателно и v) да засяга само малък брой птици.

42. Както посочих от самото начало, според мен изложените по-горе факти ясно показват, че малтийската правна уредба не може да попадне в обхвата на дерогацията, разрешена с член 9, параграф 1, буква в) от Директивата за дивите птици.

Директивата за дивите птици — принципи на тълкуване

43. Както изтъква генералният адвокат Ruiz-Jarabo Colomer, Директивата за дивите птици се основава на тревожна предпоставка: спадането на популацията на много видове птици, естествено живеещи на европейската територия на държавите членки в диво състояние²⁰. Това представлява „сериозна заплаха за опазването на природната среда, особено поради застрашеното биологично равновесие“²¹, и „[о]пазването на видовете птици, естествено живеещи в диво състояние на европейската територия на държавите членки, е необходимо за постигане целите на [ЕС], свързани с подобряване условията на живот и на устойчивото развитие“²².

15 Вж. член 2, параграф 2 от Постановление № 253 от 2014 г.

16 Т.е. 38 квадратни метра (площта на една мрежа) x 2 (мрежите се използват по двойки) x 2 (има по две двойки мрежи на район).

17 Вж. член 3 от Постановление № 250 от 2014 г. и еквивалентните разпоредби в следващите постановления за 2015 г. и 2016 г.

18 Малта твърди, че използването на внесени птици, отглеждани в плен, се оказва значително по-практично и ефективно за осигуряването на генетичното разнообразие на държаните в плен чинки, както и че поради това програмата за размножаване в плен вече не изисква улов дори на малък брой чинки. Малта основава този извод на различни научни доклади, които цитира, и по-специално на доклад от 2010 г. на подкомитет на Малтийския комитет по орнитология. По този въпрос Комисията е съгласна с извода на Малта.

19 Вж. точка 26 и бележка под линия 9 по-горе.

20 Вж. заключението на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело Ligue pour la protection des oiseaux и др. (C-182/02, EU:C:2003:248, т. 5).

21 Съображение 3 от Директивата за дивите птици.

22 Съображение 5.

44. След влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. предвиденият в член 3, параграф 3 ДЕС принцип за „високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда“ става водеща цел на правото на ЕС. Същият принцип е закрепен и в член 37 от Хартата²³, която — отново след влизането в сила на Договора от Лисабон — е част от първичното право на ЕС и инструмент за тълкуване на вторичното право²⁴.

45. Съгласно постоянната съдебна практика, когато държава членка се позовава на дерогация, предвидена в правото на Съюза, с действията си тя прилага правото на ЕС по смисъла на член 51 от Хартата, поради което съвместимостта на тези действия с основните права се преценява с оглед на общите принципи на правото на Съюза, както и на основните права и принципи, закрепени в Хартата²⁵.

46. Целта на Директивата за дивите птици е да опазва птиците, а не да урежда лова или улавянето им. Тази проста истина трябва да се има предвид при постигането на равновесие между опазването на околната среда — основната цел на въпросната директива — и различните други интереси, посочени в член 2 от нея (по-специално тези от икономическо или рекреационно естество).

47. Член 9, параграф 1 не предоставя на държавите членки свобода да дерогират. Дерогирането е възможно само доколкото е строго необходимо и доколкото не са застрашени другите преследвани от Директивата цели²⁶. По-специално член 9, параграф 1 от Директивата за дивите птици не може да се тълкува по начин, който го превръща в правило (а не изключение). Това би обезсмислило до голяма степен предвидените в членове 1 и 2 принципни задължения²⁷.

48. Следователно двата ключови израза — „когато няма друго задоволително разрешение“ и „улова, държането или други видове разумно използване“, трябва да се тълкуват по начина, който в най-голяма степен насърчава целта за защита²⁸.

49. Според мен отделните категории изключения, предвидени в член 9, параграф 1, букви а), б) и в), нямат за цел да послужат като основа за *широка, повсеместна практика*, която дерогира принципа на защита. Целта им по-скоро е да се предостави възможност на държавите членки да се справят с конкретни изисквания и специфични положения²⁹, когато с оглед на обществения интерес обичайното правило (защитата на дивите птици) поражда друго неотложно изискване. Текстът на съображение 12 от преамбюла на тази директива потвърждава това тълкуване.

23 Харта на основните права на Европейския съюз (ОВ С326, 2012 г., стр. 2, наричана по-нататък „Хартата“). Този член предвижда задължение за осигуряване на „високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество“ и за включването на тези цели в политиките на Съюза.

24 Вж. заключението на генералния адвокат Jääskinen по дело Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2014:2324, т. 6).

25 Вж. решения от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 21) и от 21 декември 2016 г., Tele2 Sverige и др. (C-203/15 и C-698/15, EU:C:2016:970, т. 74).

26 Вж. в този смисъл решение от 10 септември 2009 г., Комисия/Малта (C-76/08, EU:C:2009:535, т. 58).

27 Вж. по аналогия решение от 21 декември 2016 г., Tele2 Sverige и др. (C-203/15 и C-698/15, EU:C:2016:970, т. 89).

28 Вж. заключението на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело Ligue pour la protection des oiseaux и др. (C-182/02, EU:C:2003:248, т. 26).

29 Вж. решения от 8 юли 1987 г., Комисия/Белгия (247/85, EU:C:1987:339, т. 7) и от 7 март 1996 г., Associazione Italiana per il WWF и др. (C-118/94, EU:C:1996:86, т. 21).

50. Като дерогация от общите принципи на защита, установени в Директивата за дивите птици, член 9 подлежи на стриктно тълкуване³⁰ и държавата членка, която желае да се позове на него, трябва да докаже, че са изпълнени изискванията за неговото прилагане³¹. Ето защо Малта трябва да представи необходимите доказателства, за да обоснове позоваването на тази дерогация³².

51. Освен това тук е важно да се припомни, че държавите членки са длъжни да гарантират, че всяка намеса, която засяга защитените видове, се разрешава само въз основа на решения, съдържащи точни и пълни мотиви, съобразени с основанията, условията и изискванията, предвидени в член 9, параграфи 1 и 2 от Директивата за дивите птици³³. Без такава подробна информация относно всички релевантни параметри на дерогацията Комисията не би могла да следи и да гарантира, че държавата членка съблюдава Директивата „непрекъснато“, както се изисква в член 9, параграф 4.

52. Както е видно от самия член 9 (който установява подробни и силно ограничителни условия за прилагането на дерогацията) и от общия принцип на пропорционалност, предложената дерогация трябва да е съразмерна на нуждите, които я оправдават³⁴. Ето защо съгласно постоянната съдебна практика предвидената в член 9 възможност за дерогирание на *ограниченията на лова* (както и на други ограничения и забрани, съдържащи се в членове 5, 6 и 8 от Директивата за дивите птици) изисква спазване на точните формални критерии, предвидени в член 9, параграф 2, които имат за цел да ограничат дерогациите до абсолютно необходимото и да позволят на Комисията да упражнява надзор върху тях³⁵.

53. В този контекст преминавам към разглеждане на първото и третото основание на Комисията.

По първото основание: липса на „друго задоволително разрешение“

54. Според Комисията Малта не е доказала, че няма „друго задоволително разрешение“ по смисъла на член 9, параграф 1 от Директивата за дивите птици за улавянето на чинки с оглед справянето с „проблема“ или „специфичната ситуация“, която малтийската правна уредба има за цел да разреши, а именно набавянето на чинки с цел да се държат в плен. По-специално Малта не доказала, че размножаването в плен не е задоволително алтернативно разрешение.

55. Малта твърди, обратно, че не е имало друго задоволително разрешение.

56. В настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения Комисията и Малта имат принципно разногласие по отношение на действителната цел, която е в основата на малтийската дерогация за улова на чинки. Комисията поддържа, че дерогацията позволява улова на чинки изключително с цел да се държат в плен за различни развлекателни нужди, а Малта твърди, че тази цел обхваща и самия улов.

30 Вж. решение от 17 февруари 2011 г., The Number (UK) и Conduit Enterprises (C-16/10, EU:C:2011:92, т. 31).

31 Вж. решение от 10 септември 2009 г., Комисия/Малта (C-76/08, EU:C:2009:535, т. 48).

32 Вж. решение от 16 септември 1999 г., Комисия/Испания (C-414/97, EU:C:1999:417, т. 22).

33 Вж. решение от 8 юни 2006 г., WWF Italia и др. (C-60/05, EU:C:2006:378, т. 34).

34 Вж. решение от 10 септември 2009 г., Комисия/Малта (C-76/08, EU:C:2009:535, т. 57).

35 Вж. решение от 7 март 1996 г., Associazione Italiana per il WWF и др. (C-118/94, EU:C:1996:86, т. 21).

57. По принцип Съдът не тълкува националното право в производствата по преюдициални запитвания³⁶. Самото естество на настоящото производство за установяване на неизпълнение обаче изисква от Съда да прецени дали с въвеждането или оставянето в сила на конкретна национална правна уредба държавата членка не е нарушила задълженията си съгласно правото на Съюза.

58. Буквалното тълкуване на малтийската правна уредба показва, че целта на дерогацията е тази, изтъкната от Комисията.

59. Първо, съгласно постоянната съдебна практика наличието на неизпълнение на задължения трябва да се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичането на срока, даден в мотивираното становище³⁷. Следователно релевантната национална правна уредба са действащите към този момент закони и подзаконовни актове.

60. Второ, в производство за установяване на неизпълнение на задължения Съдът следва да основе анализа си преди всичко на буквалното тълкуване на разпоредбите на националното право³⁸. В това отношение бих искала да посоча, че е безспорно, че Постановление № 253 от 2014 г., което е правното основание за дерогацията, е прието, за да се позволи уловът на чинки „изключително с цел да се държат в плен“³⁹, включително за използване на панаири и изложби, за размножаване и/или за използване като живи примамки, в съответствие с разпоредбите на този правилник“.

61. Същото по същество описание е дадено в официалния Технически меморандум за 2014 г., изготвен от малтийската Регулаторна служба за дивите птици. То съвпада по същество и с уводния текст на точка 10 („Околна среда“), буква Г („Опазване на околната среда“) от приложение XI към Акта за присъединяване⁴⁰. Накрая, учудващо е, че FKNK (един от двамата застъпници на повторното въвеждане на улова на чинки)⁴¹ потвърждава в своя Меморандум за улова от юли 2012 г., че уловът на чинки има *„единствено за цел птиците да се държат живи заради пеенето им, използването им като примамка и размножаването им в плен“*. Следователно нищо в документите от посочения период не показва, че малтийската правна уредба е въведена, за да се позволи уловът като крайна цел сам по себе си.

62. Трето, съгласно установената практика Съдът може само по изключение да излезе извън границите на буквалния текст на националните разпоредби. Това е така особено когато съгласно практиката на националните съдилища разпоредбите на националното право трябва да се тълкуват по определен начин⁴². Настоящият случай обаче не е такъв.

63. Дадените от Малта пояснения относно начина, по който следва да се тълкува националното право, видимо не съответстват на текста на релевантните разпоредби на правната уредба. Напротив, те изглежда са *contra legem*.

36 Вж. в този смисъл решение от 23 април 2009 г., Angelidaki и др. (C-378/07—C-380/07, EU:C:2009:250, т. 48).

37 Вж. по-специално решение от 26 април 2005 г., Комисия/Ирландия (C-494/01, EU:C:2005:250, т. 29).

38 Вж. решение от 13 декември 2007 г., Комисия/Ирландия (C-418/04, EU:C:2007:780, т. 269 и сл.).

39 Или може би „с цел размножаване“; вж. бележка под линия 5 по-горе.

40 Докато в текста на Постановление № 253 на английски език и в Техническия меморандум дословно се възпроизвежда точка 10 („Околна среда“), буква Г („Опазване на околната среда“) от приложение XI към Акта за присъединяване на английски език, в текста на Постановление № 253 на малтийски език е използван малко по-различен израз (вж. бележка под линия 5). Както ще стане ясно по-долу, това леко несъответствие не засяга направеното от мен заключение.

41 Вж. точка 27 по-горе; вторият застъпник е PL, която печели изборите през 2013 г. и сформира правителство.

42 Съгласно тази съдебна практика обхватът на националните закони, подзаконовни и административни разпоредби трябва да се преценява с оглед на тълкуването им от националните съдилища (вж. по-специално решение от 9 декември 2003 г., Комисия/Италия, C-129/00, EU:C:2003:656, т. 30 и цитираната съдебна практика). Освен това, когато национална правна уредба е предмет на различни релевантни съдебни тълкувания, някои от които водят до прилагането ѝ в съответствие с правото на Съюза, а други — до прилагането ѝ в противоречие с него, най-малко трябва да се приеме, че тази правна уредба не е достатъчно ясна, за да се гарантира прилагането ѝ в съответствие с правото на Съюза (вж. т. 33).

64. Ето защо при анализа на първото основание се основавам на схващането, че малтийската правна уредба трябва да се тълкува буквално, т.е. че целта ѝ е да се позволи уловът на чинки изключително с цел да се държат в плен, включително за използване на панаири и изложби, за размножаване и/или за използване като живи примамки. По съображения за изчерпателност ще разгледам накратко първото основание от гледна точка на позицията на Малта.

Улов на чинки изключително с цел да се държат в плен

65. От уводната част на член 9, параграф 1, буква в) от Директивата за дивите птици следва, че дерогиране съгласно тази разпоредба се допуска само „когато няма друго задоволително разрешение“ за дейността, определена като проблем, който следва да бъде решен чрез това дерогиране⁴³. Този израз в уводната част на член 9, параграф 1 служи като бариера, която ограничава достъпа до специфичните основания за дерогация, изброени в букви а), б) и в).

66. „Задоволително разрешение“ е понятие от правото на Съюза, което трябва да се тълкува самостоятелно. В това отношение съм съгласна с генералния адвокат Fennelly, според когото „понятието „задоволително“ може да се тълкува като решение на *конкретния проблем*, поставен пред националните органи, което същевременно спазва в най-голяма степен предвидените в Директивата забрани; дерогирането се допуска само когато не може да бъде прието друго разрешение, което не включва нарушение на тези забрани“⁴⁴.

67. Държавата членка трябва действително да проучи и прецени дали *няма* „друго задоволително разрешение“ за въпросната дейност. В това отношение споделям мнението на Комисията, че държавата членка трябва първо да докаже наличието на конкретна цел за позоваването на дерогацията. Обръщам внимание на полезната методология, разработена от Комисията по отношение на ловните дейности, предмет на дерогация, в (незадължителните) Указания за лова⁴⁵ — методология, с която Малта е съгласна, както изрично заявява в писмената си защита.

68. На следващо място, не считам, че държавата членка може изкуствено да определи проблема, за който търси решение, така че да изключи други потенциални задоволителни разрешения. По-скоро тя трябва да докаже липсата на такива алтернативни решения чрез позоваване на обективни данни, подлежащи на проверка от страна на Комисията и следователно — на контрол от Съда⁴⁶. Държавата членка може да се позове на някоя от предвидените в член 9, параграф 1 категории изключения единствено когато се установи, че предвид всички обстоятелства по случая и целите на Директивата за дивите птици наистина няма *алтернативно разрешение* за постигането на определената от държавата легитимна цел.

69. Използваната дума „задоволително“ предполага, че член 9, параграф 1 от Директивата за дивите птици не изисква решението да бъде свършено или непременно точно да съответства на класическото, традиционно решение на съответния проблем. Новото решение може да предизвика известно неудобство или да налага адаптиране на практиките на заинтересованите лица.

43 Вж. в този смисъл решения от 16 октомври 2003 г., *Ligue pour la protection des oiseaux* и др. (C-182/02, EU:C:2003:558, т. 15) и от 9 юни 2005 г., *Комисия/Испания* (C-135/04, EU:C:2005:374, т. 18).

44 Вж. заключението на генералния адвокат Fennelly по дело LRBPO и AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, т. 33) (курсивът е мой).

45 Вж. раздел 3, стр. 41 и сл. Съгласно тази методология установяването на конкретния проблем, за който се търси решение, е предварително условие за въвеждане на дерогация. Методологията включва следните етапи: i) установяване и определяне на конкретния проблем, за който се търси решение; ii) установяване на потенциални алтернативни решения на този проблем; iii) установяване на приложимостта на член 9 от Директивата по отношение на тези алтернативни решения и iv) подлагане на потенциалните алтернативни решения на „проверка за задоволително разрешение“. Указанията за лова са достъпни на следния адрес: http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_en.pdf.

46 Вж. точки 49—52 по-горе.

70. Възприетият от мен подход намира потвърждение в съдебната практика.

71. По дело LRBPO и AVES⁴⁷ белгийският Conseil d'État отправя два въпроса, които имат пряко отношение към настоящото производство. Той пита дали въз основа на членове 5, 9 и 18 от Директивата за дивите птици държава членка може да вземе предвид обстоятелството, че забраната за улов на птици за развлекателни цели би принудила много от любителите на птици да променят своите инсталации и да се откажат от определени установени навици, ако държавата приеме, че размножаването е възможно, но все още неосъществимо в голям мащаб.

72. От предоставената на Съда преписка по посоченото дело е видно, че отглеждането и размножаването в плен на въпросните видове не само е научно и технически осъществимо, но вече се извършва успешно от някои животновъди. При тези обстоятелства Съдът приема, че „може да се счита, че отглеждането и размножаването в плен *не* представлява „друго задоволително разрешение“ само ако се установи, че дейността не може да има успех без улавянето на птици в дивата природа. Следователно обстоятелството, че отглеждането и размножаването в плен на въпросните видове все още не е осъществимо в голям мащаб поради наличните инсталации и *закостенелите навици на любителите на птици*, които освен това са насърчавани от национални разпоредби, които предвиждат изключения от общия режим на Директивата, *само по себе си не поставя под съмнение задоволителния характер на алтернативното разрешение* на улова на птици в дивата природа“⁴⁸.

73. От изложените пред Съда факти става ясно, че изводите в решение LRBPO и AVES⁴⁹ могат да бъдат приложени в настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения. За мен няма никакво съмнение, че постановеното от Съда в посоченото решение по отношение на лицата, отглеждащи птици във волиери, е приложимо и към държането на седемте вида чинки в плен, т.е. като пойни птици, „включително за използване на панаири и изложби, за размножаване и/или за използване като живи примамки“, както предвижда Постановление № 253 от 2014 г. Програмата за размножаване в плен *е* алтернативно решение (тоест алтернативен начин за набавяне на чинки, които да се държат в плен). Следователно Малта не може да се позове на дерогацията по член 9, параграф 1.

74. Преминавам към някои конкретни доводи, изтъкнати от Малта в писмената ѝ защита, които ще разгледам накратко.

75. Направеният извод не може да бъде оборен с довода на Малта, че не е приела за задоволително разрешение описаната в приложение XI към Акта за присъединяване програма за размножаване в плен. Съгласно постоянната съдебна практика нито застъпените индивидуални позиции, нито общата декларация на държавите членки могат да се вземат предвид при тълкуването на разпоредба, когато тяхното съдържание не е отразено по никакъв начин в текста на тази разпоредба и следователно е без правно значение⁵⁰. Настоящият случай е точно такъв.

47 Решение от 12 декември 1996 г. (C-10/96, EU:C:1996:504).

48 Точки 20 и 21 (курсивът е мой).

49 Решение от 12 декември 1996 г. (C-10/96, EU:C:1996:504).

50 Вж. в този смисъл решения от 26 февруари 1991 г., Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, т. 18), от 13 февруари 1996 г., Bautiaa и Société française maritime (C-197/94 и C-252/94, EU:C:1996:47, т. 51) и от 3 декември 1998 г., KappAhl (C-233/97, EU:C:1998:585, т. 23).

76. Малта твърди по-нататък, че размножаването на птици в плен не е задоволителна алтернатива, тъй като комбинация от биогеографски фактори на практика не позволява включването на уловените в дивата природа чинки в програмата за размножаване в плен за запазване на генетичното разнообразие, което потвърждава, че тази програма вече няма да изисква дори малък брой чинки, уловени в дивата природа. Ето защо от довода на самата Малта следва, че необходимото генетично разнообразие на птиците, отглеждани в плен, може да се осигури чрез средства, които не изискват дерогация от Директивата за дивите птици.

77. По същия начин Малта не може да обори направения извод, като се позовава на точка 56 от по-ранното решение Комисия/Малта⁵¹.

Уловът като крайна цел

78. За изчерпателност ще разгледам накратко първото основание от настоящата позиция на Малта, а именно, че дерогацията има и „улова като крайна цел“ и че „програмата за размножаване в плен [...] не предоставя задоволителна алтернатива на задължителния елемент на улова“. Малта твърди, че последният представлява дълбоко вкоренен, традиционен начин на живот за ловците на чинки, чиято страст не може да бъде удовлетворена чрез набавянето на чинки, отглеждани в плен.

79. Първо, важно е да се отбележи, че не е изтъкната необходимостта изключението от строгия режим на опазване, предвиден в Директивата за дивите птици, да се формулира така, че да се гарантира, че *всяка* чинка, държана в плен, е уловена в дивата природа с мрежа за лов на птици от традиционен ловец. Като се има предвид сравнително големият брой чинки, държани в плен, алтернативно решение на пръв поглед би било да се осигури по-голямата част от тях от програма за размножаване в плен и да се ограничи уловът (за да се задоволи традиционната страст към улова на чинки) до много по-малък брой птици. Второ, съгласно постоянната съдебна практика предвидената в член 9, параграф 1 дерогация не може да се използва за ненужно удължаване на периодите на *разрешения* лов⁵².

80. Трето, доколкото самият улов е изтъкнат като цел на правната уредба, алтернативно разрешение би било наличието на (много по-ограничена) програма за улавяне, опръстеняване с научна цел и освобождаване. Самата Малта признава, че така се решава въпросът с улова, който е сред двете цели на правната уредба, но отхвърля това разрешение, тъй като „улавянето, опръстеняването и освобождаването“ не решават едновременно въпроса с елемента на държането⁵³. Както поясних обаче, въпросът относно държането несъмнено може да бъде решен задоволително чрез програма за размножаване в плен⁵⁴.

81. Четвърто, нищо в преписката по делото не дава основание да се предположи, че „улавянето, опръстеняването и освобождаването“ не биха били задоволително алтернативно разрешение. От обективна гледна точка би могло да се приеме, че „улавянето, опръстеняването и освобождаването“ на много по-малък брой птици за строго научни цели би позволило на ловците да продължат да извличат удоволствие от упражняването на своите умения да улавят птици, като същевременно се ограничи значително отрицателното въздействие върху

51 Решение от 10 септември 2009 г. (C-76/08, EU:C:2009:535). В посоченото решение определеното от Комисията алтернативно разрешение предлага дотогава ограничени възможности за осъществяването на съответната дейност (лов), че Съдът приема, че е възможно в резултат от него да „е нарушено търсеното от Директивата равновесие между защитата на видовете и някои дейности през свободното време“. В настоящия случай обаче няма съмнение, че отглеждането на птици може успешно да се запази чрез програма за размножаване в плен, която е с достатъчен мащаб.

52 Вж. решения от 16 октомври 2003 г., *Ligue pour la protection des oiseaux* и др. (C-182/02, EU:C:2003:558, т. 16), от 9 юни 2005 г., *Комисия/Испания* (C-135/04, EU:C:2005:374, т. 19) и от 10 септември 2009 г., *Комисия/Малта* (C-76/08, EU:C:2009:535, т. 50).

53 Вж. Технически меморандум, част Б, стр. 3. Представителят на Малта потвърждава позицията на държавата в съдебното заседание.

54 Вж. точка 73 по-горе.

опазването на птиците. Обстоятелството, че ловците вече няма да имат финансовите стимули, които понастоящем произтичат по-специално от препродажбата на уловените екземпляри, е без значение. В писменото си становище Малта изяснява, че вече е налице изискване за опръстеняване на всяка уловена птица. Предвид това изглежда логично да се приеме, че ловците на чинки биха могли да придобият необходимите умения за опръстеняване с научна цел. Подчертавам обаче, че според мен използването на традиционни мрежи за лов на птици не може да бъде част от такава договореност⁵⁵.

82. Друго алтернативно решение вероятно би могло да бъде улавянето (с използване на други методи) на ограничен брой птици от видовете, изброени в приложение II към Директивата за дивите птици, т.е. птиците, които могат да се ловят при условията, предвидени в член 7 от същата. В това отношение ще отбележа само, че проверката за наличието на алтернативно решение трябва да се основава на обективни, изрично определени критерии⁵⁶, че пред Съда не са представени доказателства за това, че позволеният улов при строго контролирани условия не представлява алтернативно разрешение⁵⁷ и че според мен решение Комисия/Финландия не подкрепя по никакъв начин позицията на Малта, че уловът трябва да включва чинки⁵⁸.

83. Накрая, не намирам основание за твърдението, че алтернативно разрешение по смисъла на член 9, параграф 1 от Директивата за дивите птици може да бъде само такава, на което *не* се гледа с неодобрение от ловците на птици. Напротив, от постоянната съдебна практика е видно, че наличието на „закостенели навици“ само по себе си не оправдава използването на предвидената в член 9, параграф 1 дерогация⁵⁹.

84. Стигам до извода, че Малта не е доказала, че няма друго разрешение, и че е налице първото изтъкнато от Комисията основание.

По третото основание: „разумно използване“

85. Комисията поддържа, че малтийската дерогация не попада в обхвата на понятието „разумно използване“ по смисъла на член 9, параграф 1, буква в) от Директивата за дивите птици.

86. Речникът Oxford Dictionary⁶⁰ дава следното определение за понятието „judicious“ [разумен]: „having, showing or done with good judgement or sense, careful and sensible“ [притежаващ, показващ или извършен с правилна преценка или здрав разум, внимателен и здравомислещ]. Речникът Langenscheidt⁶¹ дава много подобно определение на понятието „vernünftig“, използвано в текста на Директивата за дивите птици на немски език. В текстовете на много езици понятието „използване“ в израза „разумно използване“ има смисъл на експлоатиране⁶². В

⁵⁵ Вж. точка 38 по-горе; вж. също точка 102 и бележка под линия 72 по-долу.

⁵⁶ Вж. точки 66—69 по-горе.

⁵⁷ Трябва да отбележа също обаче, че нищо в предоставената на Съда преписка не показва, че който и да е от тези видове всъщност може да бъде открит в Малта в достатъчен брой, за да бъде допустимо такова дерогирание по отношение на лова съгласно Директивата за дивите птици.

⁵⁸ Вж. решение от 15 декември 2005 г. (C-344/03, EU:C:2005:770, т. 44). По това дело Съдът постановява, че има опасност ловът на едни от изброените в приложение II птици вместо други видове от същото приложение да лиши от съдържание, поне отчасти, член 9, параграф 1, буква в) от Директивата за дивите птици. Ясно е, че поради специфичните факти по посоченото дело то не е релевантно в настоящия контекст.

⁵⁹ Решение от 12 декември 1996 г., LRBPO и AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, т. 21). В по-общ план, държавата членка не може да изтъква несъгласието на местните жители, за да обоснове неизпълнение на задълженията съгласно правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 4 март 2010 г., Комисия/Италия, C-297/08, EU:C:2010:115, т. 81—85).

⁶⁰ Вж. <https://en.oxforddictionaries.com/>.

⁶¹ Вж. <https://de.langenscheidt.com/>.

⁶² Вж. текстовете на следните езици: словашки — využívanie, полски — wykorzystywanie, нидерландски — gebruik, френски — exploitation, испански — explotación, немски — Nutzung, чешки — využívání, румънски — utilizări.

Указанията за лова Комисията обаче отбелязва (според мен правилно), че „всяка идея за експлоатация, предадена от термина „използване“, трябва да бъде компенсирана от нюансите, свързани с отговорност, ограничение и добра преценка, които се съдържат в думата „благоразумен“⁶³.

87. Ясно е също така, че макар член 9, параграф 1, букви а) и б) да определя *специфични* (и очевидни, бих казала) *положения*, при които е уместно да се дерогират иначе строгите забрани за убиване или улавяне на птици, член 9, параграф 1, буква в) е формулиран по-малко предписателно и позволява „улова, държането или други видове разумно използване“. Съществува изкушението да се разшири значението на този израз и той да се приеме за удобна „клауза за неучастие“. Убедена съм, че няма основателна причина буква в) да се тълкува по различен начин от букви а) и б) и следователно трябва да се устои на такова изкушение. Не би могло да се приеме, че волята на законодателя на ЕС е на всяка съществуваща практика да се поставя удобният етикет „улов, държане или други видове разумно използване“, тъй като това би накърнило цялостния замисъл на Директивата за дивите птици.

88. Понякога „[п]о своето естество и обхват подобен режим за [дерогиране] всъщност е несъвместим със защитните цели, посочени в директивата“⁶⁴. Следователно не всичко, което държавата членка може да иска да разреши, би могло непременно да се постави в категорията „улов, държане или други видове разумно използване“ и по този начин да попадне в обхвата на предвидената в член 9, параграф 1, буква в) дерогация.

89. По-горе посочих някои аспекти от практиката на Съда относно тълкуването на дерогацията по член 9, параграф 1. Уместно е да продължа с тях.

90. Първо, още през 1987 г. Съдът приема, че „уловът и продажбата на птици [...] с цел използване като живи примамки или за развлекателни цели на панаири и пазари може да представлява разумно използване, разрешено по член 9, параграф 1, буква в)“⁶⁵ (без обаче да обяснява защо това е така). В по-късни дела, отново без допълнителен анализ, Съдът приема имплицитно⁶⁶ или изрично, че „ловуването на диви птици, практикувано за развлечение през периодите, посочени в член 7, параграф 4 от директивата“⁶⁷, или уловът за развлекателни цели, който дава възможност на любителите да отглеждат птиците във волиери, и с цел избягване на проблемите с кръвното родство при размножаването на птици за развлекателни цели⁶⁸, също може да представляват разумно използване по смисъла на член 9, параграф 1, буква в).

91. Второ, съгласно постоянната съдебна практика компетентните органи могат да разрешат улова само на „обективно необходимия“ брой птици за постигането на преследваната цел и съществува императивно изискване за спазване на изрично посочената в член 9, параграф 1, буква в) горна граница за „малък брой“ птици⁶⁹.

63 Вж. точка 3.5.25.

64 Вж. решение от 12 юли 2007 г., Комисия/Австрия (C-507/04, EU:C:2007:427, т. 187).

65 Вж. решение от 8 юли 1987 г., Комисия/Италия (262/85, EU:C:1987:340, т. 38).

66 Вж. решение от 7 март 1996 г., Associazione Italiana per il WWF и др. (C-118/94, EU:C:1996:86), в което без допълнителен анализ Съдът изглежда приема имплицитно, че ако националната правна уредба *определя* изключението достатъчно подробно, държавата членка може да се възползва от дерогацията по член 9, за да разреши лова както на птици, изброени в приложение II, така и на птици, които не са посочени в него. Съдът всъщност приема, че „член 9 [...] трябва да се тълкува в смисъл, че позволява на държавите членки да дерогират общата забрана за лов на защитени видове [...] само с мерки, в които достатъчно подробно се посочват факторите по член 9, параграфи 1 и 2“ (курсивът е мой).

67 Вж. решение от 16 октомври 2003 г., Ligue pour la protection des oiseaux и др. (C-182/02, EU:C:2003:558, т. 10), в което Съдът приема, че това е „видно“, като се позовава едновременно на решение Комисия/Белгия (вж. решение от 8 юли 1987 г., 247/85, EU:C:1987:339, паралелно на решение от 8 юли 1987 г., Комисия/Италия, 262/85, EU:C:1987:340; текстът на тези две решения не е еднакъв, но мотивите са сходни в общи линии) и на решения Associazione Italiane per il WWF и др. (решение от 7 март 1996 г., C-118/94, EU:C:1996:86) и Комисия/Италия (решение от 8 юли 1987 г., 262/85, EU:C:1987:340). Признавам, че намирам логиката в тази част от решението за трудно проследима.

68 Решение от 12 декември 1996 г., LRBPO и AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, т. 22).

69 Решение от 12 декември 1996 г., LRBPO и AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, т. 26).

92. Трето, в две дела, които се отнасят до изброените в приложение II птици, Съдът приема, че дерогации съгласно член 9 от Директивата се допускат само ако съществува гаранция, че популацията на разглежданите видове се запазва на задоволително ниво. Ако това условие не е изпълнено, уловът на птици във всички случаи не би могло да се разглежда като разумно използване и следователно като приемливо използване по смисъла на единадесето съображение от Директивата за дивите птици⁷⁰. Тази съдебна практика е релевантна на още по-силно основание в настоящия контекст, който се отнася до неизброени в приложение II птици.

93. Четвърто, още през 1987 г. Съдът пояснява, че ако „няма гаранция, че уловът на определени видове птици ще бъде ограничен до строгия минимум [...] или че средствата, съоръженията или методите за улавяне не са широкомащабни и неизбирателни или биха предизвикали изчезване в даден район на даден вид“, „съществените елементи“ на член 9 не са налице⁷¹.

94. Накрая, подчертавам, че всички посочени по-горе дела се отнасят до времето преди влизането в сила на Договора от Лисабон, с акцента му върху „високото равнище“ на опазване на околната среда — принцип, отразен в член 37 от Хартата, която вече има статут на първично право. Настоящото производство обаче трябва да се разглежда в този (нов) контекст.

95. При прилагане на тази съдебна практика към малтийската правна уредба стигам до извода, че последната е явно несъвместима с условието за „разумно използване“.

96. С твърдението си, че общият максимален сезонен улов от 27 500 чинки е „разумно използване“, Малта съчетава две цели. Доколкото целта е, както изрично се посочва в самата правна уредба, „*изключително*“ набавяне на чинки за държане в плен, т.е. като пойни птици, „*включително* за използване на панаири и изложби, за размножаване и/или за използване като живи примамки“, въпросът за *това използване* може да бъде решен — както поясних при разглеждането на първото основание — чрез програма за размножаване в плен, която представлява друго задоволително разрешение.

97. Безспорно е, че по оценки общият брой чинки, понастоящем държани в плен, е някъде между 20 000 и 40 000. Предвид естествената смъртност на държаните в плен птици е необходимо постоянно набавяне на определен брой птици, за да се поддържа популацията им, чрез улов или чрез насърчаване на достатъчно широкомащабна програма за размножаване в плен. Не е нужна голяма проникателност, за да се разбере, че с течение на времето ще има все по-остра необходимост от решаване на проблема с поддържането на желания брой птици в плен.

98. Това обаче само по себе си не обосновава повторното разрешаване на улова на чинки, при условие че насърчаването на широкомащабна програма за размножаване в плен позволява по задоволителен начин да бъде запазена традицията, която малтийската правна уредба привидно цели да защити, а именно държането на чинки за различни развлекателни цели. Въпреки този очевиден факт Малта обявява националната програма за размножаване в плен, въведена в съответствие с Акта за присъединяване, за неуспешна и я прекратява, считано от 2009 г.

⁷⁰ Вж. решения от 8 юни 2006 г., WWF Italia и др. (C-60/05, EU:C:2006:378, т. 32) и от 10 септември 2009 г., Комисия/Малта (C-76/08, EU:C:2009:535, т. 59).

⁷¹ Решение от 8 юли 1987 г., Комисия/Италия (262/85, EU:C:1987:340, т. 39).

99. Също толкова неправдоподобно изглежда твърдението, че е необходимо *този „запас“ да се допълва ежегодно с 27500 чинки*, за да се заменят умрелите през годината птици и да се задоволи новото търсене на държани в плен чинки за развлекателни цели. Това твърдение е валидно, независимо дали допълнителният брой чинки се набавя чрез програма за размножаване в плен или чрез улов. Ще се въздържа от всякакви предположения относно съдбата на уловените чинки, които всъщност не са нужни за обявените изключителни цели на правната уредба, разрешаваща улавянето им.

100. Доколкото целта е *улов и държане*, искам да подчертая, че нищо в преписката по делото не обяснява защо се приема за „разумно използване“ — в смисъл на обективно необходимо — да се разреши *уловът* на общия максимален брой чинки на сезон (275 00), като се има предвид, че като *изключително последващо използване* на уловените чинки правната уредба определя също използване, за което изглежда малко вероятно в действителност да са необходими толкова много чинки на година и за което освен това има друго задоволително разрешение. В качеството на държава членка, която иска да се позове на дерогацията по член 9, параграф 1 от Директивата за дивите птици, Малта трябва да докаже, че са налице условията за това. За целта тя трябва да се ръководи от понастоящем водещия принцип за високо равнище на опазване на околната среда. Считаю, че тази държава членка категорично не е изпълнила задължението си за доказване.

101. Необходимо е да се отбележи още нещо.

102. Ако целта е да се улови жива птица, вероятно е необходима някаква мрежа. Наистина член 9 позволява дерогация от член 8, параграф 1 от Директивата и следователно от иначе пълната забрана за използване на мрежи, установена в буква а) от приложение IV⁷². Въпреки това разрешението от малтийската правна уредба метод за улавяне включва използването на мрежи за лов на птици. Тези мрежи са описани по-горе в настоящото заключение⁷³. Според мен такива мрежи са поначало метод за улавяне, който е както широкомащабен, така и неизбирателен. Тъй като чинките летят в ята, е вероятно в мрежата да попаднат голям брой птици едновременно⁷⁴. Дори „излишните“ чинки да се освобождават незабавно, както твърди Малта, според мен това не е достатъчно, за да се направи извод, че използваният метод за улавяне не е „широкомащабен“ или „неизбирателен“. Вероятно е също, че поне част от птиците са подложени на стрес и може да не оцелеят⁷⁵. С оглед на тези обстоятелства изразявам силно съмнение, че Малта може да докаже, че популациите на седемте вида чинки могат да бъдат поддържани на задоволително ниво, както се изисква от съдебната практика. Може дори да се окаже, че съществува известен риск — не се опитвам да преценя възможната степен на този риск — използването на такива мрежи от 4 000 притежатели на разрешителни през ловния сезон с продължителност от 73 дни потенциално да предизвика „изчезване в даден район на даден вид“.

103. Малта не разглежда тези въпроси в представените пред Съда материали, а вместо това набляга на обстоятелството, че използването на мрежи за лов на птици е „традиционно“. Това обаче не е същественото. Ако използването на мрежи за лов на птици води до такъв резултат — а Малта трябва да докаже *обратно* — не са налице „съществените елементи“ на

⁷² В приложение IV са изброени средствата, съоръженията и методите, които „се използват за широкомащабно или неизбирателно улавяне или убиване на птици, или такова, което би предизвикало изчезване в даден район на даден вид“.

⁷³ Вж. точка 38 по-горе.

⁷⁴ Вж. в този смисъл научно изследване на *Raine, A. F.* The international impact of hunting and trapping in the Maltese islands. May 2007, p. 22.

⁷⁵ Научните изследвания доказват, че улавянето и държането в плен могат да предизвикат хроничен стрес у птиците, който може да се запази дори след бързото им връщане в естественото им местообитание. Вж. в този смисъл *Dickens, M., Delehanty, D. et Romero, L.* Stress and translocation: alterations in the stress physiology of translocated birds. — Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences, 276, 2009, 2051—2056; на разположение на следния адрес: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2677253/>.

член 9 (вж. решение Комисия/Италия⁷⁶). Ще добавя само, че дори от чисто езикова гледна точка ми е трудно да разбера как използването на метод за улавяне, който е едновременно широкомащабен и неизбирателен, би могъл да попадне в обхвата на понятието „разумно използване“.

Заклучителни бележки

104. В заключение ще подчертая два въпроса, които възникват при общото разглеждане на изявленията по делото и които са релевантни за някои други аспекти на член 9, параграф 1, буква в), след което ще направя един последен коментар.

105. Първо, сериозно се съмнявам в надеждността на използваната от Малта методология за определяне на референтната популация с цел изчисляване на поставения като условие „малък брой“ птици. Припомням, че вместо да използва методична система за мониторинг, Малта основава своите изчисления на едно-единствено проучване от 2007 г.⁷⁷, отнасящо се до много ограничен брой (112) опръстенени птици. В резултат на това при определянето на референтната група за общия максимален сезонен улов⁷⁸ Малта използва силно ограничена информация от опръстеняването за седемте вида птици от други държави членки, за да изчисли общата популация за всеки вид в тези държави членки (които възлизат на милиони птици в някои случаи), без никакви допълнителни доказателства за степента, в която тези популации действително мигрират през Малта. Това трудно може да се приеме за подходящ научен подход за оценка на евентуалното въздействие на разрешените улови в Малта върху популациите като цяло или върху птиците, които мигрират през Малта, или за подход, съвместим с принципа на предпазните мерки⁷⁹.

106. Второ, припомням, че член 9, параграф 1, буква в) позволява на държавите членки да разрешат улова, държането или други видове разумно използване на „малък брой“ от „определени видове птици“ „при строго контролирани условия“. Преценката дали са изпълнени тези съществени допълнителни условия — които се отнасят до пропорционалността на дерогацията — е въпрос, който е извън обхвата на настоящото заключение. Достатъчно е да отбележа, че изпитвам сериозни съмнения дали спорните договорености (по-специално предвид характеристиките, които изтъкнах в точка 38 по-горе) отговарят на тези допълнителни изисквания и са пропорционални. Във всеки случай вече стигнах до извода, че са налице изтъкнатите от Комисията първо и трето основание. Ако Съдът възприеме този анализ, няма да е необходим подробен фактически анализ на пропорционалността на спорните договорености.

107. Накрая, в настоящото производство се отделя особено внимание на традиционните аспекти на улова на чинки и необходимостта от зачитане на традиционните практики. В заключение, вероятно би било полезно да се предложи хипотетична илюстрация на това как културното многообразие и изискванията на правото на Съюза могат да съществуват съвместно, а не да бъдат в конфликт.

⁷⁶ Решение от 8 юли 1987 г., Комисия/Италия (262/85, EU:C:1987:340, т. 39).

⁷⁷ Вж. *Raine*, A. F. The international impact of hunting and trapping in the Maltese islands. May 2007 .

⁷⁸ Съгласно приложение II към Постановление № 253 от 2014 г. министърът определя, че „общият максимален улов не надвишава 1 % от общата годишна смъртност на референтната популация за всеки вид на територията на Европейския съюз въз основа на *най-новата налична научна информация* от опръстеняването“ (курсивът е мой; вж. точка 27 по-горе).

⁷⁹ В съответствие с член 191, параграф 2 ДФЕС политиката на Съюза в областта на околната среда има за цел постигането на високо равнище на защита и се основава на принципа на предпазните мерки.

108. Да предположим, че в държава — кандидат за членство в Европейския съюз, има дълбоко вкоренена местна традиция в неделята преди да навърши 18 години всяко младо момиче да присъства на литургия, като носи огърлица, направена от перата на определена птица. Необходими са шест птици, за да осигурят достатъчно пера за една огърлица. Преди присъединяването към ЕС тази практика не е забранена от правната уредба. След присъединяването птиците по принцип са защитени съгласно Директивата за дивите птици. Може ли новата държава членка да предвиди изключение съгласно член 9, параграф 1, като квалифицира традиционната си практика като „разумно използване“, за да запази статуквото завинаги?

109. Първо, ясно е, че по принцип съществува друга задоволителна алтернатива. Традиционната огърлица от пера може да се предава от едно младо момиче на друго, вместо да се прави нова всеки път. Второ, ако огърлиците от пера се предават по този начин, след време те вероятно ще се износят и ще трябва да се подменят. Тогава *би било* възможно да се използва дерогацията по член 9, параграф 1, буква в), за да се уловят в редки случаи малък брой птици за направата на нова огърлица от пера, която да замени старата.

110. Застъпвайки тезата, че са налице първото и третото основание на Комисията, не предлагам решение, което погазва традицията или културното многообразие в Европейския съюз. Желанието на малтийците да държат чинки в плен може да се изпълни с алтернативното разрешение, което предлага програмата за размножаване в плен. Доколкото ловците на чинки в Малта желаят да упражняват и изпробват уменията си, може да им бъде разрешено да уловят малък брой отделни птици с *методи, които не включват използването на мрежи за лов на птици*, при строго спазване на най-добрите орнитоложки практики, като уловените птици се опръстенияват и се връщат внимателно обратно в дивата природа. Тъй като традициите се развиват, не е налице непреодолим конфликт. Напълно съм убедена обаче, че с настоящите договорености Малта не е изпълнила задълженията си съгласно правото на Съюза.

Заклучение

111. С оглед на всички изложени по-горе съображения считам, че твърденията на Комисията за наличие на първото и третото основание следва да бъдат приети. Ето защо според мен, независимо от резултата по отношение на второто, четвъртото и петото основание, Съдът следва:

- 1) да постанови, че като е предвидила изключения, позволяващи улова на седем вида диви чинки, без да са изпълнени условията по член 9, параграф 1, буква в) от Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици, Република Малта не е изпълнила задълженията си по член 5, букви а) и д) и член 8, параграф 1 във връзка с буква а) от приложение IV към посочената директива;
- 2) да осъди Република Малта да заплати съдебните разноски.