



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremsat den 6. februar 2025¹

Sag C-784/23

Voore Mets m.fl.

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Riigikohus (øverste domstol, Estland))

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af vilde fugle – direktiv 2009/147/EF – artikel 5 – forbud mod forsætligt drab på fugle, forsætlig ødelæggelse eller beskadigelse af reder og æg og fjernelse af reder samt forsætlig forstyrrelse af fuglearter – begrebet »forsæt« – træfældning i fugles yngletid – artikel 2 – bestand af arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn – artikel 9 – undtagelser fra forbuddene – hindring af omfattende skader på skove – chartret om grundlæggende rettigheder – artikel 16 – frihed til at oprette og drive egen virksomhed – artikel 17 – ejendomsret«

I. Indledning

1. Såvel fugledirektivet² som habitatdirektivet³ kræver, at medlemsstaterne forbyder bestemte forsætlige skadelige påvirkninger af beskyttede arter, herunder drab på individer. For så vidt angår forbuddene i habitatdirektivet fortolker Domstolen begrebet »forsæt« således, at det omfatter skadelige påvirkninger, som gerningsmanden har villet eller *i det mindste har accepteret*⁴. Denne fortolkning af begrebet »forsæt« anvendes i nogle medlemsstater også i forbindelse med forbud i henhold til fugledirektivet⁵. Også Estland forfægter den i den foreliggende sag. Domstolen har dog ikke udtrykkeligt bekræftet denne fortolkning.

¹ – Originalsprog: tysk.

² – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30.11.2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1010 af 5.6.2019 om tilpasning af rapporteringsforpligtelser inden for miljølovgivning og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 166/2006 og (EU) nr. 995/2010, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/49/EF, 2004/35/EF, 2007/2/EF, 2009/147/EF og 2010/63/EU, Rådets forordning (EF) nr. 338/97 og (EF) nr. 2173/2005, og Rådets direktiv 86/278/EØF (EUT 2019, L 170, s. 115).

³ – Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EF af 13.5.2013 (EUT 2013, L 158, s. 193).

⁴ – Dom af 18.5.2006, Kommissionen mod Spanien (Odde) (C-221/04, EU:C:2006:329, præmis 71), af 10.11.2016, Kommissionen mod Grækenland (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, præmis 159), og af 4.3.2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2021:166, præmis 51).

⁵ – Jf. § 44 i den tyske Bundesnaturschutzgesetz (naturbeskyttelseslov), som gennemfører forbuddene uden kriteriet »forsæt«, udtalelse fra den franske Conseil d'état (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) af 9.12.2022 (463563, FR:CESEC:2022:463563 20221209) vedrørende et vindkraftprojekt og kendelse fra den østrigske Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) vedrørende den præjudicielle anmodning i sag C-131/24, VIRUS, vedrørende et vejanlægsprojekt.

2. Jeg undersøgte imidlertid allerede i mit forslag til afgørelse i Skydda Skogen-sagen begrebet »forsæt« i forbuddene i fugledirektivet og advarede imod at overføre fortolkningen af habitatdirektivet på dette punkt til fugledirektivet uden begrænsninger⁶. Nu anmoder Estlands øverste domstol, Riigikohus, Domstolen om at afklare dette spørgsmål på grundlag af en tvist om, hvorvidt træfældning er lovlig i fuglenes yngletid. Såfremt retspraksis vedrørende habitatdirektivet kan overføres direkte til fugledirektivet, ønsker Riigikohus (øverste domstol) endvidere oplyst, om en undtagelse i henhold til fugledirektivets artikel 9 kan gøre arbejdet muligt. Såfremt det heller ikke er muligt at anvende en undtagelse, ønsker Riigikohus (øverste domstol) oplyst, om fugledirektivets forbud i denne fortolkning er forenelige med friheden til at oprette og drive egen virksomhed og ejendomsretten som grundlæggende rettighed.

II. Retsforskrifter

A. Bernkonventionen

3. I folkeretlig henseende har først og fremmest Bernkonventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder⁷ betydning. Det Europæiske Økonomiske Fællesskab godkendte denne konvention i 1982⁸. I Estland trådte konventionen i kraft den 1. december 1992⁹.

4. Bernkonventionens artikel 6 indeholder grundlæggende forbud med henblik på beskyttelse af arter:

»Hver kontraherende part skal træffe passende og nødvendige lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger for at sikre en særlig beskyttelse af de vilde dyrearter, som er anført i liste II. Navnlig skal der i forbindelse med disse arter være forbud mod:

- a) alle former for forsætlig indfangning og fangenskabshold samt forsætlig ihjelslagning,
- b) forsætlig skade på eller ødelæggelse af yngle- og rasteadler,
- c) forsætlig forstyrrelse af vilde dyr, i særdeleshed i perioder, når de yngler, udviser ynglepleje og overvintrer, for så vidt som forstyrrelsen måtte være væsentlig i forbindelse med denne konventions målsætninger,
- d) forsætlig ødelæggelse eller fjernelse af æg i naturen, eller opbevaring af disse æg, også når de er tomme,
- e) besiddelse af og indenlandsk handel med disse dyr, levende eller døde, herunder udstoppede dyr og enhver rimelig let erkendelig del eller produkt heraf, for så vidt som dette kan bidrage til effektiviteten af bestemmelserne i denne artikel.«

⁶ – Forslag til afgørelse i de forenede sager C-473/19 og C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 79-90.

⁷ – Konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, undertegnet den 19.9.1979 i Bern (EFT 1982, L 38, s. 3).

⁸ – Rådets afgørelse 82/72/EØF af 3.12.1981 (EFT 1982, L 38, s. 1).

⁹ – <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treaty-num=104>

5. Der er fastsat undtagelser i konventionens artikel 9, stk. 1:

»Hver kontraherende part kan gøre undtagelser fra bestemmelserne i artiklerne 4, 5, 6 og 7, og fra [forbuddet] mod anvendelse af de midler, der er nævnt i artikel 8, hvis der ikke findes andre tilfredsstillende løsninger, og hvis undtagelsen ikke er til skade for den berørte bestands overlevelse:

- for at beskytte dyr og planter,
- for at forhindre alvorlig skade på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom,
- af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed, sikkerheden for luftfarten eller andre offentlige interesser, der måtte gå forud,
- med henblik på forskning og undervisning, genoprettelse af en bestand og for det nødvendige opdræt,
- for på strengt kontrollerede betingelser og i selektivt og begrænset omfang at tillade indsamling, fangenskabshold eller anden fornuftig udnyttelse af visse vilde dyr og planter i mindre antal.«

B. EU-retten

1. Fugledirektivet

6. I henhold til sjette betragtning til fugledirektivet skal beskyttelsesforanstaltningerne tilpasses de forhold, som gælder for de forskellige arter:

»De foranstaltninger, der skal træffes, må vedrøre de forskellige faktorer, som kan indvirke på fuglebestandens størrelse, dvs. følger af menneskelige aktiviteter, herunder især forringelse og forurening af fuglenes levesteder, fangst af og drab på fugle, samt den handel, sådanne aktiviteter kan give anledning til. Omfanget af de foranstaltninger, der skal indgå som led i en beskyttelsespolitik, må tilpasses de forhold, som gælder for de forskellige arter.«

7. Ifølge tiende betragtning til fugledirektivet kræves det bl.a., at bestanden af visse fuglearter skal opretholdes på et »tilfredsstillende niveau«:

»Der kan drives jagt på visse fuglearter på grund af bestandens størrelse og fugleartens geografiske udbredelse og formeringsevne inden for Fællesskabet. Dette må betragtes som en forsvarlig udnyttelse, for så vidt som der for en sådan jagtudøvelse sættes visse grænser, som skal overholdes, således at bestanden kan opretholdes på et tilfredsstillende niveau.«

8. Fugledirektivets artikel 1 fastsætter direktivets anvendelsesområde:

»Dette direktiv vedrører beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse. Det omhandler bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter og fastsætter regler for udnyttelse af de nævnte arter.«

9. Fugledirektivets artikel 2 indeholder medlemsstaternes grundlæggende forpligtelse med hensyn til bevarelse af fuglearter:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.«

10. Fugledirektivets artikel 5 indeholder forbud, som er områdeafhængige:

»Med forbehold af artikel 7 og 9 træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at indføre en generel ordning til beskyttelse af alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter, herunder især forbud mod:

- a) forsætligt at dræbe eller indfange dem, uanset hvilken metode der anvendes;
- b) forsætligt at ødelægge eller beskadige deres reder og æg samt fjerne deres reder;
- c) [...]
- d) forsætligt at forstyrre fuglene navnlig i yngletiden, i det omfang, en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med dette direktiv;
- e) [...]«

11. Fugledirektivets artikel 7 tillader derimod udtrykkeligt jagt på bestemte fuglearter:

»1. De i bilag II nævnte arter kan under hensyn til bestandens størrelse samt arternes geografiske udbredelse og formeringsevne inden for Fællesskabet som helhed jages i overensstemmelse med den nationale lovgivning. Medlemsstaterne påser, at jagten på disse arter ikke er i strid med de beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet i arternes udbredelsesområder.

2. [...]

4. Medlemsstaterne sikrer sig, at jagt, herunder i givet fald falkejagt, således som den skal finde sted i henhold til de i medlemsstaterne gældende jagtbestemmelser, udøves i overensstemmelse med princippet om en fornuftig udnyttelse og en økologisk afbalanceret regulering af de pågældende fuglearter, samt at jagtudøvelsen er forenelig med de bestemmelser, der følger af artikel 2, med hensyn til bestandene af disse arter og særlig af trækkende arter.

[...]«

12. Fugledirektivets artikel 9 tillader fravigelser af forbuddene i artikel 5:

»1. Medlemsstaterne kan af nedenstående grunde fravige artikel 5-8, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning:

- a) – af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed
 - af hensyn til sikkerheden for luftfarten

- for at hindre omfattende skader på afgrøder, besætninger, skove, fiskeri- og vandområder
 - for at beskytte dyr og planter,
- b) i forsknings- og undervisningsøjemed, for at genoprette og forny bestanden samt for at muliggøre opdræt i forbindelse med de her nævnte formål
- c) for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder.
2. I undtagelsesbestemmelserne som omhandlet i stk. 1 skal anføres:
- a) de arter, der er omfattet af undtagelserne,
- b) de tilladte fangst- eller drabsmidler, -indretninger eller -metoder
- c) de risikovilkår samt de omstændigheder med hensyn til tid og sted, under hvilke sådanne undtagelsesbestemmelser kan meddeles,
- d) den myndighed, som har bemyndigelse til at erklære, at de fastsatte betingelser er opfyldt, og til at træffe afgørelse om[,] hvilke midler, indretninger eller metoder[...] der kan bringes i anvendelse inden for hvilke grænser og af hvilke personer
- e) den kontrol, der skal føres.«

2. *Habitatdirektivet*

13. Habitatdirektivets artikel 12 kræver fastsættelse af bestemte forbud:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod:

- a) alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen
- b) forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer
- c) forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen
- d) beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

2. [...]«

14. Habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, indeholder undtagelser fra artikel 12:

»Hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, kan medlemsstaterne fravige bestemmelserne i artikel 12, 13, 14 og 15, litra a) og b):

- a) for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne
- b) for at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom
- c) af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet
- d) med henblik på forskning og undervisning, genopretning af en bestand, genudsætning af disse arter og opdræt med henblik herpå, herunder kunstig opformering af planter
- e) for under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at tillade indsamling eller opbevaring af enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, i et antal, der er begrænset og specificeret af de kompetente nationale myndigheder.«

C. Estisk ret

15. Estland har gennemført de relevante bestemmelser i fugledirektivet ved looduskaitseadus (naturbeskyttelsesloven). I henhold til naturbeskyttelseslovens § 55, stk. 1, er forsætlig forstyrrelse og beskadigelse af reder og fugleæg eller fjernelse af reder forbudt, og i henhold til dette stykkes nr. 2 er forsætlig forstyrrelse af fugle, navnlig i yngletiden, forbudt. Naturbeskyttelseslovens § 55, stk. 3, nr. 4, og § 55, stk. 6 ¹, tillader at dræbe individer af dyrearter i bestemte beskyttelseskategorier, herunder fugle, samt at forstyrre fugle eller undtagelsesvis at beskadige deres reder og æg, såfremt dette er nødvendigt for at hindre skader på væsentlige landbrugsafgrøder, nyttedyr, fiskeopdræt eller andre væsentlige værdier.

III. Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

16. Den præjudicielle anmodning er baseret på søgsmål anlagt af to virksomheder, OÜ Voore Mets og AS Lemeks Põlva, over for hvilke Keskkonnaamet (miljømyndigheden, Estland) havde nedlagt forbud mod træfældning på bestemte skovarealer i fugles yngleperiode.

17. Voore Mets påtænkte at gennemføre en slutfældning i henhold til skovforvaltningsanmeldelser, dvs. en træfældning, hvor i princippet alle træer på skovarealet fældes i løbet af året med undtagelse af avlstræer og overstandere, der er nødvendige for at sikre mangfoldigheden af flora og fauna. Lemeks Põlva påtænkte hovedsageligt ligeledes at gennemføre slutfældninger, men dog også en delvis fældning i en zone. En delvis fældning gennemføres for at forøge skovens værdi for at regulere dens tæthed og sammensætning og for at gøre det muligt at udnytte træet fra de træer, der vil falde inden for en nær fremtid. Ved en delvis fældning fældes kun en del af træerne svarende til den mængde, som er fastlagt ved en bekendtgørelse fra den kompetente minister.

18. Keskkonnaamet (miljømyndigheden) nedlagde i første omgang forbud mod arbejdet i begge tilfælde i maj 2021 med den begrundelse, at det er videnskabeligt dokumenteret, at der i hver skov yngler mindst ét fuglepar pr. hektar, hvorfor en fortsættelse af træfældningen indebærer en reel risiko for at forstyrre fuglenes yngel og at ødelægge eller beskadige reder. Efter besøg på arealet påbød myndigheden, at træfældningen skulle indstilles indtil den 15. (Lemeks Põlva) henholdsvis den 31. juli 2021 (Voore Mets).

19. På det areal, som Lemeks Põlva bearbejdede, ynglede med sikkerhed stor flagspætte (*Dendrocopos major*, syn.: *Picoides major*) og bogfinke (*Fringilla coelebs*), sandsynligvis musvit (*Parus major*) og skovskade (*Garrulus glandarius*) samt muligvis gransanger (*Phylloscopus collybita*), skovsanger (*Phylloscopus sibilatrix*), havesanger (*Sylvia borin*), gærdesmutte (*Troglodytes troglodytes*), jernspurv (*Prunella modularis*) og rødkælk (*Erithacus rubecula*).

20. Også på Voore Mets' areal blev der observeret fugle, som med stor sandsynlighed byggede rede i dette område, nærmere bestemt skovsanger, gærdesmutte, solsort (*Turdus merula*), sangdrossel (*Turdus philomelos*) og bogfinke. Endvidere blev der konstateret to sandsynlige ynglepopulationer: I et spættehul blev der opdaget en spætmejserede (*Sitta europaea*), og et dompappepars aktivitet blev observeret (*Pyrrhula pyrrhula*). På det pågældende areal er der mange hule træer, hvor fuglene kan bygge rede, hvilket imidlertid ikke blev observeret under besøget. Træfældningen blev udsat til den 31. juli for også at sikre beskyttelsen af sent ynglende fugle, f.eks. skovsanger, løvsanger (*Phylloscopus trochilus*) samt lille fluesnapper (*Ficedula parva*), som sandsynligvis også forekommer i området.

21. Voore Mets anlagde derefter sag med påstand om erstatning af et tab på 2 403,52 EUR, mens Lemeks Põlva nedlagde påstand om, at det blev fastslået, at Keskkonnaamets (miljømyndigheden) påbud var retsstridige.

22. I første instans anså forvaltningsdomstolen det andet påbud, dvs. indstilling af træfældningen indtil den 15. henholdsvis den 31. juli 2021, for uforholdsmæssig, men retten i anden instans forkastede søgsmålene i deres helhed.

23. I begge sager verserer nu en kassationsappel for Riigikohus (øverste domstol), som har forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

- »1) Kan fugledirektivets artikel 5, litra a), b) og d), fortolkes således, at de heri fastsatte forbud kun gælder, i det omfang dette er nødvendigt for – som omhandlet i dette direktivs artikel 2 – at opretholde bestanden af de pågældende arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn, såfremt drab på eller forstyrrelse af fugle eller ødelæggelse eller beskadigelse af deres reder eller æg ikke er formålet med handlingen?
- 2) Skal fugledirektivets artikel 5, litra a), b) og d), sammenholdt med dette direktivs artikel 2, fortolkes således, at de handlinger, der i henhold til disse bestemmelser er forbudt i fuglenes yngletid, bl.a. er forsætlige, når det på grundlag af videnskabelige data og observationer af enkelte fugle kan lægges til grund, at ca. ti fuglepar pr. hektar bygger rede i en skov, som skal fuldstændig slutfældes (slutfældning), uden at det er konstateret, at individer af fuglearter, som har en ugunstig bevaringsstatus, bygger rede på fældningsarealet?

- 3) Skal fugledirektivets artikel 5, litra a), b) og d), sammenholdt med dette direktivs artikel 2, fortolkes således, at de handlinger, der i henhold til disse bestemmelser er forbudt i fuglenes yngletid, bl.a. er forsætlige, når det på grundlag af videnskabelige data og observationer af enkelte fugle kan lægges til grund, at ca. ti fuglepar pr. hektar bygger rede i en skov, hvor kun en del af træerne skal fældes (delvis fældning), uden at der er grund til at antage, at individer af fuglearter, som har en ugunstig bevaringsstatus, bygger rede på fældningsarealet?
- 4) Kan fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a), tredje led, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for retsfor skrifter i en medlemsstat, som tillader at fravige de forbud, der er fastsat i dette direktivs artikel 5, litra a), b) og d), med henblik på, at der i fugles yngletid kan gennemføres en slutfældning for at hindre omfattende skader på skov som en form for ejendom?
- 5) Kan fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a), tredje led, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for retsfor skrifter i en medlemsstat, som tillader at fravige de forbud, der er fastsat i dette direktivs artikel 5, litra a), b) og d), med henblik på, at der i fugles yngletid kan gennemføres en delvis fældning for at hindre omfattende skader på skov som en form for ejendom?
- 6) Såfremt fugledirektivet ikke tillader, at der i fugles yngletid gennemføres en slutfældning for at hindre omfattende skader på skov som en form for ejendom, er en sådan ordning da i overensstemmelse med artikel 16 og 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og gælder den, selv hvis træfældningen ikke påvirker nogen fuglearter, som har en ugunstig bevaringsstatus?
- 7) Såfremt fugledirektivet ikke tillader, at der i fugles yngletid gennemføres en delvis fældning for at hindre omfattende skader på skov som en form for ejendom, er en sådan ordning da i overensstemmelse med artikel 16 og 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og gælder den, selv hvis træfældningen ikke påvirker nogen fuglearter, som har en ugunstig bevaringsstatus?»

24. OÜ Voore Mets, AS Lemeks Põlva, Estland, Republikken Finland, Kongeriget Sverige samt Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet har afgivet skriftlige udtalelser og deltog i retsmødet den 11. december 2024.

IV. Retlig bedømmelse

25. Fugledirektivets artikel 5, litra a), b) og d), kræver, at medlemsstaterne forbyder drab eller forstyrrelse af fugle samt ødelæggelse eller beskadigelse af reder og æg, såfremt det sker »forsætligt«. Domstolen har fortolket lignende forbud i habitatdirektivets artikel 12 således, at de også omfatter skadelig påvirkning, som gerningsmanden ganske vist ikke har som formål, men accepterer¹⁰.

26. I dette forslag til afgørelse skal det derfor afklares, om træfældning i forbindelse med skovbrug er omfattet af de nævnte forbud, selv om den ikke har til formål at påvirke fugle skadeligt (herom under A). Såfremt forbuddene finder anvendelse, ønsker Riigikohus (øverste domstol) oplyst, om

¹⁰ – Dom af 18.5.2006, Kommissionen mod Spanien (Odder) (C-221/04, EU:C:2006:329, præmis 71), af 10.11.2016, Kommissionen mod Grækenland (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, præmis 159), og af 4.3.2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2021:166, præmis 51).

undtagelser i henhold til fugledirektivets artikel 9 kan tillade arbejdet (herom under B), og om grundlæggende rettigheder er til hinder for forbuddene (herom under C). Først er det imidlertid nødvendigt med en bemærkning om den præjudicielle anmodnings formalitet.

27. Voore Mets og Lemeks Pölva er nemlig af den opfattelse, at den præjudicielle anmodning ikke kan antages til realitetsbehandling, da den forelæggende ret kan afgøre sagen på grundlag af mit forslag til afgørelse i Skydda Skogen-sagen¹¹. En præjudiciel anmodning kan imidlertid antages til realitetsbehandling, selv om Domstolen allerede har besvaret de pågældende spørgsmål¹². Derfor kan løsningsforslag i forslag til afgørelse heller ikke rejse tvivl om, hvorvidt en præjudiciel anmodning kan antages til realitetsbehandling.

A. Det første til det tredje spørgsmål – fortolkning af forbuddene i henhold til fugledirektivets artikel 5

28. Udgangspunktet for de første tre spørgsmål er den retspraksis vedrørende habitatdirektivets artikel 12, som er nævnt i indledningen, og hvorefter forbuddene mod forsætlig skadelig påvirkning af beskyttede arter også omfatter skadelig påvirkning, som gerningsmanden accepterer. Hvis man overfører denne retspraksis på fugledirektivets artikel 5, kan denne bestemmelse navnlig være til hinder for træfældning inden for skovbruget i yngletiden.

29. Som Riigikohus (øverste domstol) nemlig overbevisende redegør for, »kan der ikke være nogen rimelig tvivl om, at en slutfældning, der finder sted i fuglenes yngletid, med større eller mindre sikkerhed fører til, at reder og æg ødelægges, at de udklækkede fugleunger dør, og at fuglene forstyrres, hvis der er grund til at antage, at et betydeligt antal fugle bygger rede på et skovareal. Såfremt et redetræ fældes ved en slutfældning – utilsigtet eller bevidst – medfører dette nødvendigvis, at reden ødelægges. Selv hvis redetræet bevares, trues de redebyggende fugle ikke kun af den forstyrrende larm, men også af tabet af deres hidtidige levested«. Estland underbygger denne vurdering på grundlag af videnskabelige studier og gør gældende, at også delvis fældning kan have væsentlige skadelige påvirkninger på ynglende fugle, da der er risiko for, at fuglene alene på grund af forstyrrelsen bliver borte fra deres reder for længe eller helt opgiver dem.

30. Med det første spørgsmål lægges det derfor til grund, at man ved træfældning i yngletiden ganske vist ikke ønsker at påvirke fuglene skadeligt, men accepterer dette, og at disse skadelige påvirkninger principielt skal forbydes i henhold til fugledirektivets artikel 5, litra a), b) og d). Med dette udgangspunkt ønsker Riigikohus (øverste domstol) oplyst, om forbuddenes rækkevidde er begrænset således, at de kun gælder, hvis de er nødvendige for – i henhold til direktivets artikel 2 – at opretholde bestanden af de pågældende arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn. Det andet spørgsmål konkretiserer dette for slutfældning og det tredje spørgsmål for delvis fældning, idet Riigikohus (øverste domstol) i begge tilfælde lægger til grund, at ingen individer af fuglearter, som har en ugunstig bevaringsstatus, bygger rede på det pågældende areal.

31. Besvarelsen af disse spørgsmål afhænger af, hvordan man fortolker begrebet »forsæt«, som er knyttet til de skadelige påvirkninger, som i henhold til fugledirektivets artikel 5 skal forbydes. Der findes indikationer af, at hensigten med disse forbud er at omfatte skadelige påvirkninger, som gerningsmanden kun accepterer (herom under 1). Samtidigt findes der imidlertid gode grunde til at afvise denne fortolkning (herom under 2). Derfor har jeg allerede plæderet for den begrænsning

¹¹ – Forslag til afgørelse i de forenede sager C-473/19 og C-474/19, EU:C:2020:699.

¹² – Dom af 6.10.2021, Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, præmis 37).

af denne fortolkning, som nævnes af Riigikohus (øverste domstol) (herom under 3). Begrænsningen af forbuddene, som jeg foreslår, findes i det mindste i teksten vedrørende forbuddet mod forstyrrelse (herom under 4). Senere udviklinger rejser ikke principiel tvivl om min opfattelse (herom under 5). Afslutningsvis er det nødvendigt med en bemærkning om den videnskabelige begrundelse for de nødvendige konstateringer (herom under 6).

1. Indikationer af en bred fortolkning af begrebet »forsæt« i fugledirektivets artikel 5

32. Den brede fortolkning af begrebet »forsæt«, som forfægtes af Kommissionen og – med begrænsninger – af Estland, kan støttes på retspraksis vedrørende habitatdirektivet, da fugledirektivets beskyttelsesordning principielt skal fortolkes på tilsvarende måde¹³. Som allerede nævnt findes der i habitatdirektivets artikel 12 lignende forbud mod forsætlig skadelig påvirkning. Vedrørende disse forbud har Domstolen allerede fastslået, at betingelsen om forsæt er opfyldt, hvis det godtgøres, at gerningsmanden har villet dræbe en enhed af en beskyttet dyreart¹⁴ henholdsvis har villet forstyrre sådanne arter eller ødelægge deres æg¹⁵ eller *i det mindste har accepteret* muligheden for dette.

33. Denne retspraksis har Domstolen allerede udtalt overført på fugledirektivet i dommen om Białowieża-skoven. I den pågældende sag drejede det sig om fældning og fjernelse af beskadigede, døde eller døende træer, hvilket i en forvaltningsplan for det pågældende beskyttede område blev identificeret som en potentiel risiko for bestemte fuglearter, som var særligt beskyttet i det pågældende område¹⁶. Denne foranstaltning kvalificerede Domstolen derfor som en forsætlig ødelæggelse eller beskadigelse af reder og æg samt som fjernelse af reder [fugledirektivets artikel 5, litra b)] og som forsætlig forstyrrelse, navnlig i yngletiden [artikel 5, litra d)]¹⁷, selv om disse skadelige påvirkninger ikke var målet for foranstaltningerne.

34. Ifølge Kommissionen kan en bred fortolkning af begrebet »forsæt« også støttes på Bernkonventionen, som EU gennemfører med fugledirektivet¹⁸ og derfor skal tage hensyn til ved fortolkningen af dette¹⁹. Denne konvention fastsætter i artikel 6 forbud, som svarer til forbuddene i fugledirektivets artikel 5 og habitatdirektivets artikel 12, og som ligeledes refererer til forsætlige²⁰ skadelige påvirkninger. Den Stående Komité under Bernkonventionen har besluttet, at forsætlig beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rastesteder også skal omfatte handlinger, som ganske vist ikke blev begået med den hensigt at beskadige eller ødelægge, men vel vidende, at dette sandsynligvis ville være en følge af handlingen²¹.

¹³ – Dom af 23.4.2020, Kommissionen mod Finland (Forårjagt på hanner af fuglearten »edderfugl«) (C-217/19, EU:C:2020:291, præmis 84).

¹⁴ – Dom af 18.5.2006, Kommissionen mod Spanien (Odder) (C-221/04, EU:C:2006:329, præmis 71), og af 10.11.2016, Kommissionen mod Grækenland (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, præmis 159).

¹⁵ – Dom af 4.3.2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2021:166) 51).

¹⁶ – Dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 253 og 254).

¹⁷ – Dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 259).

¹⁸ – Beretning om konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (1997-1998) (artikel 9, stk. 2) (fremlagt af Europa-Kommissionen), SEK(2001) 515 endelig.

¹⁹ – Jf. vedrørende andre internationale konventioner dom af 24.11.1992, Poulsen og Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, præmis 9), af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 291), af 21.12.2011, Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 123), og af 11.7.2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, præmis 44).

²⁰ – I de to bindende sprogversioner anvendes begreberne »intentionelle« (fransk) og »deliberate« (engelsk). Den ikke bindende tyske oversættelse anvender derimod såvel begrebet »Absicht« (forsæt) [artikel 6, litra a)] som – efter min mening urigtigt – begrebet »mutwillig« (chikanøs) [artikel 6, litra b), c) og d)].

²¹ – Nr. 3, litra b), i Resolution nr. 1 (1989) af 9.6.1989. Jf. herom allerede mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Spanien (Odder) (C-221/04, EU:C:2005:777, punkt 39).

35. I overensstemmelse hermed anvendes forbuddene i fugledirektivets artikel 5 i flere medlemsstater på skadelige påvirkninger af fugle, som ikke er målet for den pågældende aktivitet, men accepteres²².

2. Grunde til en strengere fortolkning af begrebet »forsæt« fugledirektivets artikel 5

36. Alligevel advarede jeg i mit forslag til afgørelse i Skydda Skogen-sagen²³ imod, at den brede fortolkning af begrebet »forsæt« i habitatdirektivets artikel 12 overføres uden begrænsninger til fugledirektivets artikel 5. I dommen, som blev afsagt i forlængelse af mit forslag til afgørelse, udtalte Domstolen sig ganske vist ikke om dette, men diskuterede udelukkende habitatdirektivets artikel 12²⁴. Den foreliggende præjudicielle anmodning påberåber sig imidlertid dette forslag til afgørelse, og de to berørte virksomheder i hovedsagen foreslår, at det følges.

37. Min opfattelse beror primært på, at en bred fortolkning af begrebet »forsæt« i forbindelse med anvendelsen af fugledirektivets artikel 5 har konsekvenser, som er langt mere vidtrækkende af konsekvenserne i forbindelse med anvendelsen af habitatdirektivets artikel 12 [herom under a)]. Desuden ville forbudsbestemmelsen i denne forståelse ikke være nødvendig for at nå fugledirektivets mål [herom under b)]. Derfor ville den føre til strukturelle modsigelser i fugledirektivets system [herom under c)].

a) Konsekvenser af en bred fortolkning af begrebet »forsæt«

38. Artsbeskyttelsen i habitatdirektivet er begrænset til få, som regel²⁵ meget sjældne arter. Eftersom disse arter er sjældne, er det nødvendigt at beskytte hver enkelt enhed strengt, hvilket i habitatdirektivets artikel 12 udtrykkes tydeligt med begrebet *streng beskyttelsesordning*²⁶. Samtidig medfører disse arters sjældenhed dog også, at konflikter med dem ikke er særligt hyppige²⁷.

39. Derimod gælder forbuddene i fugledirektivets artikel 5 *alle* europæiske fugle, altså også almindelige arter, som jævnligt kan træffes næsten overalt. Og det kan næppe hævdes, at skadelige påvirkninger af disse arter ikke accepteres af moderne samfund. Tværtimod er det velkendt, at der opstår væsentlige risici for disse arter som følge af et utal af forskellige menneskelige aktiviteter, f.eks. opførelse af bygninger²⁸ eller trafik^{29 30}. Voore Mets fremhæver derudover tabene som følge af huskatte og landbruget.

²² – Se henvisningerne i fodnote 5.

²³ – Forslag til afgørelse i de forenede sager C-473/19 og C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 79-90.

²⁴ – Dom af 4.3.2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2021:166, præmis 48).

²⁵ – S. Möckel, »35 Jahre Europäische Vogelschutzrichtlinie«, *Natur und Recht* 2014, s. 381 (387), henviser dog med rette til de vidt udbredte flagermus, hvis arter alle er omfattet af den strenge beskyttelse i habitatdirektivet.

²⁶ – Jf. mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Spanien (Odder) (C-221/04, EU:C:2005:777, punkt 50).

²⁷ – Mit forslag til afgørelse Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 80).

²⁸ – Jf. f.eks. C.S. Machtans, C.H.R. Wedeles og E.M. Bayne, »A first estimate for Canada of the number of birds killed by colliding with building windows«, *Avian Conservation and Ecology* 8.2 (2013), s. 5.

²⁹ – Jf. f.eks. F.M. Slater, »An assessment of wildlife road casualties – the potential discrepancy between numbers counted and numbers killed«, *Web Ecology* 3.1 (2002), s. 33.

³⁰ – Mit forslag til afgørelse Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 81).

40. Hvis forbuddene i fugledirektivets artikel 5 skulle gælde uden begrænsninger allerede i tilfælde af, at sådanne skadelige påvirkninger accepteres, ville der opstå væsentlige konflikter med grundlæggende rettigheder, som Riigikohus (øverste domstol) rejser med det sjette og det syvende spørgsmål³¹.

b) Nødvendigheden af forbudsbestemmelsen for at nå fugledirektivets mål

41. Allerede ved vedtagelsen af fugledirektivet gjorde lovgiver det i overensstemmelse hermed klart, at direktivet ikke har til formål at beskytte hver enkelt fugl betingelsesløst. Tværtimod skal bestanden af fuglearterne i henhold til direktivets artikel 2 opretholdes eller tilpasses på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn³². Medlemsstaterne har ganske vist mulighed for at foretage en afvejning i denne forbindelse, med forbehold af specifikke bestemmelser³³. Tredje, femte, syvende, ottende og først og fremmest tiende betragtning til direktivet viser imidlertid, at medlemsstaterne skal opretholde bestanden af alle vilde fuglearter i Unionen på et »tilfredsstillende niveau«^{34,35}. Trods de kulturelle, økonomiske og rekreative krav kan niveauet af en art kun være »tilfredsstillende«, hvis det sikrer bestandenes fortsatte opretholdelse i deres naturlige udbredelsesområde³⁶.

42. Tilstrækkelig bevaring af almindelige arter kræver imidlertid som regel ikke forbud, som allerede træder i kraft, når en skadelig påvirkning blot accepteres. Selv om bestemte arter eventuelt kræver sådanne forbud, gælder dette ikke for de almindelige arter, som netop er så hyppige, fordi menneskelige aktiviteter i det mindste hidtil ikke har været til fare for bestanden af dem³⁷.

43. Såfremt bestanden af visse arter, som tidligere var hyppigere, alligevel falder, vil det ofte være vigtigere at bevare deres levesteder og forvalte dem på passende vis. Sådanne tilfælde af tilbagegang sker nemlig som regel som konsekvens af ændringer i den menneskelige anvendelse af disse levesteder. Denne tanke findes allerede i fugledirektivet, idet artikel 3 forpligter medlemsstaterne til at beskytte alle fuglearters levesteder³⁸. Denne forpligtelse konkretiseres nu ved artikel 4, stk. 7, og artikel 5, stk. 5, i forordningen om naturlig gendannelse³⁹.

³¹ – Herom nedenfor, punkt 92 ff.

³² – Mit forslag til afgørelse Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 82).

³³ – Jf. domme af 8.7.1987, Kommissionen mod Belgien (247/85, EU:C:1987:339, præmis 8) og Kommissionen mod Italien (262/85, EU:C:1987:340, præmis 8), og dom af 19.1.1994, Association pour la protection des animaux sauvages m.fl. (C-435/92, EU:C:1994:10, præmis 20).

³⁴ – Jf. dom af 27.4.1988, Kommissionen mod Frankrig (252/85, EU:C:1988:202, præmis 28), af 16.10.2003, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl. (C-182/02, EU:C:2003:558, præmis 17), og af 23.4.2020, Kommissionen mod Finland (Forårsjagt på hanner af fuglearten »edderfugl«) (C-217/19, EU:C:2020:291, præmis 68), samt generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:116, punkt 50) og mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Irland (C-418/04, EU:C:2006:569, punkt 111 og 112).

³⁵ – Jf. mit forslag til afgørelse Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 97).

³⁶ – Jf. mit forslag til afgørelse Eesti Suurkiskjad (C-629/23, EU:C:2024:1029, punkt 70-83).

³⁷ – Mit forslag til afgørelse Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 83).

³⁸ – Dom af 13.6.2002, Kommissionen mod Irland (Grouse) (C-117/00, EU:C:2002:366, præmis 15 ff.).

³⁹ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1991 af 24.6.2024 om naturgenopretning og om ændring af forordning (EU) 2022/869 (EUT L, 2024/1991).

44. Forbuddene i fugledirektivets artikel 5 sigter derimod primært på at beskytte enkelte individer og bevirker højst indirekte en beskyttelse af levesteder. Med henblik på at bevare disse bestande vil det i forhold til en direkte beskyttelse af levesteder ofte være mindre velegnet at lade forbuddene træde i kraft, allerede når de skadelige påvirkninger, som er anført i denne bestemmelse, accepteres, og det vil derfor heller ikke være det mildeste middel⁴⁰.

45. Derfor kræver fugledirektivets artikel 5 til forskel fra habitatdirektivets artikel 12 ikke en streng beskyttelsesordning, men derimod en *generel ordning* til beskyttelse af alle europæiske fugle. Denne skal i henhold til sjette betragtning til fugledirektivet tilpasses de forhold, som gælder for de forskellige arter.

c) Strukturelle modsigelser i fugledirektivets system

46. Dette er i overensstemmelse med en anden konceptuel forskel mellem beskyttelsesordningerne i henhold til fugledirektivets artikel 5 og habitatdirektivets artikel 12. Da artikel 5 gælder for alle europæiske fuglearter, er der ikke mulighed for at undtage bestemte arter fra denne beskyttelsesordning. Derimod tillader habitatdirektivets artikel 19 ændring af bilag IV til direktivet, hvor de arter er opført, som beskyttes i henhold til artikel 12.

47. En ubegrænset, bred fortolkning af forsætsbegrebet og den tilsvarende strenge beskyttelse af europæiske fugle ville i øvrigt føre til en modsigelse inden for fugledirektivet. Artikel 7 tillader nemlig som en undtagelse fra forbuddene mod at dræbe og indfange fugle jagt på bestemte i bilag II nævnte arter, som ellers er omfattet af forbuddene i artikel 5. Det fremgår imidlertid ikke, hvorfor målrettet skadelig påvirkning af disse arter gennem jagt, dvs. i det væsentlige en fritidsaktivitet med meget lille økonomisk betydning, skal være privilegeret frem for alle andre menneskelige aktiviteter, hvor skadelige påvirkninger af disse arter ikke er formålet, men kun accepteres. Dette gælder så meget desto mere, som disse andre aktiviteter til dels er af afgørende betydning for vores samfund. Det gælder f.eks. anlæg af veje og opførelse af bygninger eller vindmøller.

48. Undtagelsesbestemmelsen i fugledirektivets artikel 9 kan kun i meget begrænset omfang korrigere den ubegrænsede, brede fortolkning af artikel 5 ved at udligne de modstridende interesser. Mens habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra c), tillader fravigelser på grund af en række hensyn til væsentlige samfundsinteresser, er undtagelserne i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, formuleret betydeligt mere specifikt.

49. Som det fremgår af Riigikohus' (øverste domstol) fjerde og femte spørgsmål, er det ganske vist ikke fuldstændigt udelukket at subsumere i det mindste den økonomiske udnyttelse af skove under fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a), tredje led, som tillader foranstaltninger for at hindre omfattende skader på skove. En sådan fortolkning er imidlertid vanskelig at forene med fast retspraksis, hvorefter artikel 9 som undtagelsesbestemmelse principielt skal fortolkes strengt⁴¹.

⁴⁰ – Mit forslag til afgørelse *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 84).

⁴¹ – Jf. herom nedenfor under punkt 77 ff.

50. I mellemtiden har EU-lovgiver desuden fastslået, at projekter til udnyttelse af vedvarende energikilder tjener den offentlige sundhed og sikkerhed som omhandlet i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a)⁴². Sådanne projekter er åbenlyst af stor offentlig interesse, men selv ved en bred fortolkning af begreberne »offentlig sundhed« og »offentlig sikkerhed« kan de næppe henføres under disse mål. Denne intention fra lovgivers side understreger derfor, at undtagelserne i artikel 9 er affattet for strengt til at give væsentlige samfundsinteresser tilstrækkelig plads.

3. Fortolkning af fugledirektivets artikel 5 i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder

51. Af alle de ovenfor nævnte grunde bør Domstolen ikke overføre den fortolkning af begrebet forsæt, som blev anlagt i forbindelse med habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, ubegrænset på begrebet forsæt i fugledirektivets artikel 5⁴³.

52. Imidlertid forhindrer de nævnte konstateringer i dommen om Białowieża-skoven⁴⁴, at man udelukkende lader forbuddene i fugledirektivets artikel 5 omfatte tilsigtede skadelige påvirkninger af fugle. Tværtimod viste Domstolen i den pågældende dom, at der kan være tilfælde, hvor den også anvender denne bestemmelse på skadelige påvirkninger, som gerningsmanden blot accepterer. Denne anvendelse er rimelig, når der er tale om sjældne eller truede arter. For disse arter er forbuddenes omfang begrænset i praksis, da de netop kun meget sjældent kommer til anvendelse. Samtidig kan de bidrage væsentligt til at bevare disse arter⁴⁵.

53. En passende ligevægt mellem de berørte aktiviteter og direktivets formål, som respekterer de berørtes grundlæggende rettigheder, kan derfor opnås ved kun at lade disse forbud omfatte skadelige påvirkninger, som accepteres, såfremt dette er nødvendigt i betragtning af fugledirektivets artikel 2. Det må derfor accepteres, at anvendelsen af denne fortolkning er mere kompliceret, eftersom den kræver, at fuglearternes bevaringsstatus tages i betragtning. I hvert fald må det konkluderes, at denne fortolkning svarer til den brede anvendelse af forbuddene i den nævnte dom vedrørende Białowieża-skoven, idet meget sjældne fuglearter her var berørt i et område, der var udlagt med henblik på særlig beskyttelse af dem⁴⁶.

54. Når denne fortolkning anvendes, bortfalder det nævnte misforhold med hensyn til jagtreglerne også⁴⁷. I henhold til fugledirektivets artikel 7, stk. 1, tillades jagt nemlig kun under hensyn til bestandens størrelse samt arternes geografiske udbredelse og formeringsevne. Desuden skal medlemsstaterne i henhold til artikel 7, stk. 4, sikre, at jagtudøvelsen er forenelig med de bestemmelser, der følger af artikel 2. Der er følgelig ikke tale om sjældne eller truede arter, som har behov for beskyttelse ved en bred fortolkning af forbuddene mod forsætlig skadelig påvirkning.

⁴² – Artikel 3 i Rådets forordning (EU) 2022/2577 af 22.12.2022 om en ramme for fremskyndelse af udbredelsen af vedvarende energi (EUT 2022, L 334, s. 36), som ændret ved Rådets forordning (EU) 2024/223 af 22.12.2023 (EUT L, 2024/223), og artikel 16f i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 af 11.12.2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT 2018, L 328, s. 82), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2023/2413 af 18.10.2023 om ændring af direktiv (EU) 2018/2001, forordning (EU) 2018/1999 og direktiv 98/70/EF for så vidt angår fremme af energi fra vedvarende energikilder og om ophævelse af Rådets direktiv (EU) 2015/652 (EUT L, 2023/2413).

⁴³ – Mit forslag til afgørelse *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 87).

⁴⁴ – Jf. ovenfor, punkt 33.

⁴⁵ – Mit forslag til afgørelse *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 88).

⁴⁶ – Dom af 17.4.2018, *Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven)* (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 18).

⁴⁷ – Jf. ovenfor, punkt 47.

55. Forbuddene i henhold til fugledirektivets artikel 5 omfatter således kun en skadelig påvirkning, som gerningsmanden accepterer, hvis den berører særligt sjældne eller truede fuglearter. I så fald er det nemlig nødvendigt at anvende forbuddene for – i henhold til artikel 2 – at opretholde eller tilpasse bestanden af den pågældende fugleart på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn⁴⁸.

4. *Forbuddet mod forstyrrelse i henhold til fugledirektivets artikel 5, litra d)*

56. Den ovenfor udviklede fortolkning af begrebet om forsætlig skadelig påvirkning ville frem for alt forhindre en for stor anvendelse af forbuddene mod forsætligt drab samt forsætlig ødelæggelse eller beskadigelse af reder og æg i henhold til fugledirektivets artikel 5, litra a) og b).

57. For så vidt angår forsætlig forstyrrelse som omhandlet i fugledirektivets artikel 5, litra d), er en sådan begrænsning derimod allerede udtrykkeligt nedlagt i ordlyden. Ifølge denne bestemmelse gælder forbuddet mod at forstyrre fuglearter, navnlig i yngletiden, (kun) i det omfang en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med direktivet. Forstyrrelser skal derfor kun forbydes, såfremt de har væsentlig betydning for formålet om at opretholde eller tilpasse bestanden af fuglearterne på et tilfredsstillende niveau, og således navnlig, hvis de påvirker sjældne eller truede fugle i forbindelse med ynglen⁴⁹.

58. Af denne bestemmelse kan der udledes en *argumentum e contrario*, da der ikke findes en tilsvarende udtrykkelig begrænsning for de andre forbud. Domstolen har således allerede afvist kun at anvende forbuddene som helhed, altså også forbuddene mod tilsigtede skadelige påvirkninger, på truede fuglearter⁵⁰.

59. Den fortolkning af fugledirektivets artikel 5, som foreslås her, sigter imidlertid ikke mod at udelukke bestemte fuglearter fra dens anvendelsesområde eller at reducere forbuddenes rækkevidde for alle arter. Forbuddene mod tilsigtet skadelig påvirkning skal tværtimod komme alle arter til gode uden begrænsninger.

60. Mit fortolkningsforslag trækker tværtimod på de mål for fugledirektivet, som er indeholdt i forbuddet mod forstyrrelse. Det tilsigter at undgå en begrænsning af grundlæggende rettigheder, som ikke er nødvendig for at nå disse mål. Der er risiko for en sådan begrænsning, hvis forbuddene uden nogen begrænsning udvides til skadelige påvirkninger af fugle, som ikke er tilsigtede, men blot accepteres, selv om en sådan anvendelse ikke er nødvendig for at bevare de pågældende arter.

5. *Den nyere udvikling*

61. Siden mit forslag til afgørelse i Skydda Skogen-sagen er der sket en yderligere udvikling, som imidlertid ikke fører til en grundlæggende ny bedømmelse af retsstillingen.

62. En senere dom i en traktatbrudsprocedure mod Polen kan forstås som en overføring af forsætsbegrebet i habitatdirektivets artikel 12 til fugledirektivets artikel 5. Domstolen gentager sine konstateringer vedrørende fortolkningen af begrebet forsæt i artikel 12 og fastslår

⁴⁸ – Mit forslag til afgørelse Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 90).

⁴⁹ – Jf. nærmere i mit forslag til afgørelse Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 96-100).

⁵⁰ – Dom af 4.3.2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2021:166, præmis 36 og 44).

efterfølgende, at begge bestemmelser er overtrådt⁵¹. Denne konstatering kan imidlertid også betyde, at den i den foreliggende sag omhandlede bredt formulerede undtagelse i national ret fra de forbud, der skal udstedes på grundlag af de to bestemmelser, uafhængigt af, om forsætsbegrebet er opfyldt, udgør en overtrædelse. Den nationale undtagelse gjaldt nemlig for enhver »skovforvaltning, der udføres i overensstemmelse med kravene til god skovforvaltningspraksis«⁵², og tillod derfor potentielt også tilsigtede skadelige påvirkninger af fugle.

63. Det har større betydning, at EU-lovgiver i forbindelse med udstedelsen af regler for lettere godkendelse af projekter til udnyttelse af vedvarende energi, f.eks. vindkraft, synes at lægge en parallelitet mellem habitatdirektivets artikel 12 og fugledirektivets artikel 5 og dermed navnlig en overføring af forsætsbegrebet til grund. Jeg har allerede omtalt formodningen om, at disse projekter tjener den offentlige sundhed og sikkerhed som omhandlet i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a)⁵³. Denne formodning ledsages af en anden formodning om, at sådanne projekter som omhandlet i habitatdirektivets artikel 16 tjener væsentlige samfundsinteresser, samt af yderligere lettelse i forbindelse med begrundelsen af foranstaltninger, som overtræder forbuddene inden for artsbeskyttelse. Desuden fritages sådanne projekter på bestemte betingelser fra kravene om artsbeskyttelse i henhold til fugledirektivets artikel 5⁵⁴. 37. betragtning til direktiv 2023/2413 forklarer sidstnævnte bestemmelse med, at lejlighedsvis drab på eller forstyrrelser af fugle som følge af anlæg til produktion af vedvarende energi ikke bør blive betragtet som forsætlige, hvis der fastsættes og overvåges passende afbødende foranstaltninger.

64. Disse retligt meget komplicerede regler ville imidlertid ikke være nødvendige, hvis forbuddene i fugledirektivets artikel 5 kun omfattede handlinger, som tilsigter en skadelig påvirkning af fugle. Projekter til udnyttelse af vedvarende energikilder udgør muligvis en risiko for fugle, men de tilsigter ikke en sådan risiko, men accepterer den højst.

65. Man må imidlertid heller ikke overdrive betydningen af disse regler. EU-lovgiver fastsatte ikke udtrykkeligt i disse regler, at forsætsbegrebet i fugledirektivets artikel 5 allerede er opfyldt, hvis de forbudte skadelige påvirkninger kun accepteres. De nye regler udgør tværtimod først og fremmest en reaktion på *frygten* for, at artsbeskyttelsen kan udgøre en uforholdsmæssig hindring for udbygningen af vedvarende energi på grundlag af en for bred fortolkning af forsætsbegrebet.

66. Derudover vil der stadig være et anvendelsesområde for de nyindførte undtagelser, hvis anvendelsen af det brede forsætsbegreb i forbindelse med beskyttelse af fugle gøres afhængigt af artens bevaringsstatus, således som jeg foreslår. I det mindste for sjældne eller truede arter gælder forbuddene nemlig også, hvis den skadelige påvirkning kun accepteres, med forbehold af særregler for vedvarende energi.

67. Den seneste udvikling er således ikke til hinder for at fortolke forsætsbegrebet i fugledirektivets artikel 5 således, at en skadelig påvirkning, som gerningsmanden accepterer, kun er forbudt, hvis den berører særligt sjældne eller truede fuglearter.

⁵¹ – Dom af 2.3.2023, Kommissionen mod Polen (Skovforvaltning og god skovforvaltningspraksis) (C-432/21, EU:C:2023:139, præmis 77-79).

⁵² – Jf. gengivelsen af artikel 14b, stk. 3, i den polske skovlov i dom af 2.3.2023 Kommissionen mod Polen (Skovforvaltning og god skovforvaltningspraksis) (C-432/21, EU:C:2023:139, præmis 15).

⁵³ – Jf. ovenfor, punkt 50.

⁵⁴ – Artikel 6 i forordning (EU) 2022/2577 (citeret i fodnote 42) samt artikel 15c, stk. 1, artikel 15e, stk. 2 og 4, samt artikel 16a, stk. 5, i direktiv (EU) 2018/2001, som ændret ved direktiv (EU) 2023/2413 (citeret i fodnote 42).

6. Videnskabelig begrundelse for de nødvendige konstateringer

68. Det andet og det tredje spørgsmål drejer sig bl.a. om, hvordan risikoen for fugle som følge af den konkrete foranstaltning skal konstateres. Det ønskes præciseret, om det er tilstrækkeligt for, at forbuddene i fugledirektivets artikel 5 finder anvendelse på træfældning, når det på grundlag af videnskabelige data og observationer af enkelte fugle kan lægges til grund, at ca. ti fuglepar pr. hektar bygger rede i den pågældende skov, uden at der er grund til at antage, at individer af fuglearter, som har en ugunstig bevaringsstatus, bygger rede på fældningsarealet.

69. I henhold til den fortolkning af fugledirektivets artikel 5, som foreslås her, og de meddelte oplysninger om de berørte fugleforekomster forekommer det usandsynligt, at denne del af spørgsmålene er nødvendig for at afgøre hovedsagerne.

70. Derfor skal det blot for fuldstændighedens skyld bemærkes, at de kompetente myndigheder skal træffe de nødvendige konstateringer for afgørelsen af, om forbuddene er til hinder for en aktivitet, under hensyn til de bedste tilgængelige videnskabelige oplysninger⁵⁵.

71. Det betyder navnlig, at de kompetente myndigheder skal bestemme det »tilstrækkelige niveau« for den pågældende fugleart⁵⁶, som skal sikres, på grundlag af disse oplysninger. De skal imidlertid også tage hensyn til videnskabelige studier og heraf udlede indikationer af, om en bestemt art har behov for beskyttelse i forbindelse med bestemte aktiviteter, hvis de skadelige påvirkninger kun accepteres.

72. Da der i bilag I til fugledirektivet i henhold til artikel 4, stk. 1, skal anføres arter, som er særligt sjældne eller særligt truede, ligger der i den omstændighed, at en sådan art er omfattet af den accepterede risiko, en indikation af, at forbuddene i artikel 5 bør finde anvendelse. Imidlertid kan en sådan indikation afkræftes på grundlag af de bedste tilgængelige videnskabelige oplysninger. Derfor kan det ikke på forhånd udelukkes, at arten lille fluesnapper, som er nævnt i forbindelse med påbuddet over for Voore Mets, i det mindste ikke kræver særlig beskyttelse i Estland, som Voore Mets har gjort gældende i retsmødet under påberåbelse af kriterierne fra Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutning (IUCN), selv om den er anført i bilag I.

73. Det påhviler medlemsstaterne at foretage de nævnte undersøgelser. Derimod kan det ikke forlanges af borgerne, at de i vidt omfang afpasser deres adfærd til de bedste videnskabelige oplysninger om fuglebeskyttelse. De må tværtimod kunne lægge til grund, at de principielt kan udøve lovlige aktiviteter, såfremt de anvender den fornødne omhu i denne forbindelse. Også borgerne skal dog respektere advarsler og anvisninger, som de kompetente myndigheder udsender på grundlag af konstaterede risici, som er uforenelige med fugledirektivets artikel 5⁵⁷.

74. Den kontrolordning for træfældning i yngletiden, som praktiseres ifølge Estlands oplysninger, synes at være i overensstemmelse med denne model. Efter at det havde vist sig, at fuglebestanden i denne medlemsstat var i tilbagegang, navnlig i gamle skove, bestemte Keskonnaamet (miljømyndigheden) som første trin risiciene for fugle på grundlag af levesteder og de pågældende bestandes alder og inddelte på dette grundlag alle skovarealer i tre risikoklasser. Myndigheden offentliggjorde disse oplysninger på internettet, så skovejere kunne tage hensyn

⁵⁵ – Jf. dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 113), af 17.3.2021, One Voice og Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, præmis 30), og af 29.7.2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 65 og 74).

⁵⁶ – Jf. ovenfor, punkt 41.

⁵⁷ – Jf. mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Spanien (Odder) (C-221/04, EU:C:2005:777, punkt 52).

til dem i deres planlægning. I næste trin kontrollerer Keskkonnaamet (miljømyndigheden) efter anmeldelse af træfældninger situationen på stedet og forbyder arbejdet, hvis det er forbundet med særlige risici for fugle. I retsmødet oplyste Estland, at træfældning i 2023 blev forbudt i 32 tilfælde på dette grundlag efter 2 500 kontrolbesøg.

7. Foreløbigt resultat

75. Sammenfattende skal det derfor fastholdes, at forbuddene i henhold til fugledirektivets artikel 5 kun omfatter en skadelig påvirkning, som gerningsmanden accepterer, hvis den berører særligt sjældne fuglearter eller fuglearter, som i lyset af de bedste tilgængelige videnskabelige oplysninger er særligt truede. I så fald er det nemlig nødvendigt at anvende forbuddene for – i henhold til artikel 2 – at opretholde eller tilpasse bestanden af den pågældende fugleart på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.

76. For fuldstændighedens skyld skal det tilføjes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 193 TEUF og fugledirektivets artikel 14 naturligvis kan træffe strengere foranstaltninger for at beskytte fugle⁵⁸.

B. Det fjerde og det femte spørgsmål – begrundede undtagelser i henhold til fugledirektivets artikel 9 som følge af ejendomsretten

77. Med det fjerde og det femte spørgsmål ønsker Riigikohus (øverste domstol) oplyst, om fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a), tredje led, sammenholdt med fugledirektivets artikel 2 tillader undtagelser fra forbuddene i artikel 5 for slutfældninger eller delvise fældninger for at afværge en omfattende skade på ejendomsretten til skovarealer.

78. Disse spørgsmål stilles åbenbart for det tilfælde, at de planlagte træfældninger i hovedsagerne er omfattet af forbuddene mod forsætlige drab på fugle i henhold til fugledirektivets artikel 5, litra a), forsætlig ødelæggelse eller beskadigelse af reder i henhold til artikel 5, litra b), og forsætlig forstyrrelse af fugle i henhold til artikel 5, litra d). Såfremt Domstolen følger den fortolkning af artikel 5, som foreslås her, forekommer det imidlertid usandsynligt ud fra de foreliggende oplysninger om de berørte fuglearter, at disse forbud kommer til anvendelse, og det er således ufornuddent at besvare disse spørgsmål.

79. Derimod er Kommissionens opfattelse ikke overbevisende, hvorefter spørgsmålene er hypotetiske allerede af den grund, at Voore Mets og Lemeks Põlva ikke har nedlagt påstand om fravigelse af forbuddene i fugledirektivets artikel 5. Det afhænger nemlig af den nationale lovgivning, om en sådan påstand var nødvendig, eller om myndigheden af egen drift skulle prøve muligheden for en fravigelse.

80. Det er under alle omstændigheder hensigtsmæssigt at undersøge, om undtagelsen finder anvendelse. Ved en sådan undersøgelse vil det nemlig vise sig, at den næppe er egnet til at forhindre de urimelige konsekvenser af en bred fortolkning af forsætsbegrebet.

⁵⁸ – Jf. dom af 21.7.2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini og Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, præmis 49 og 50).

81. Domstolen har allerede fastslået, at fugledirektivets artikel 9 ganske vist tillader en vidtgående fravigelse af den generelle beskyttelsesordning, men at den kun fastsætter en konkret og målrettet anvendelse for at tage højde for bestemte krav og situationer⁵⁹. Den har også fastslået, at denne bestemmelse udgør en undtagelsesordning, og at bevisbyrden for, at de krævede betingelser foreligger for hver fravigelse, påhviler den myndighed, som træffer beslutningen⁶⁰.

82. De supplerende krav i artikel 9, stk. 2, som Estland har fremhævet, understreger, at en fravigelse har karakter af en undtagelse. Ifølge denne bestemmelse skal der nemlig i fravigelsen navnlig anføres oplysninger om de berørte fuglearter og de nærmere omstændigheder, hvorunder en fravigelse er mulig. Desuden skal de nødvendige kontroller og den myndighed anføres, som har bemyndigelse til at erklære, at de fastsatte betingelser er opfyldt, og til at træffe afgørelse om, hvilke midler, indretninger eller metoder der kan bringes i anvendelse inden for hvilke grænser og af hvilke personer.

83. Såfremt det forudsættes, at der i Estland findes de nødvendige lovmæssige betingelser for en fravigelse til fordel for træfældning, kan denne medlemsstat i henhold til fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a), tredje led, fravige artikel 5 for at hindre omfattende skader på afgrøder, besætninger, skove, fiskeri- og vandområder, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning.

84. Beskyttelsen af skove refererer i denne forbindelse ikke kun til skoven som levested og dens økologiske funktioner, men omfatter derimod også dens værdi som økonomisk gode. Fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a), tredje led, tillader også foranstaltninger for at beskytte afgrøder, besætninger og fiskeriområder. Disse goder er ikke primært af økologisk natur, men er netop kendetegnet ved den økonomiske udnyttelse.

85. Som Riigikohus (øverste domstol) korrekt har gjort gældende, fremtræder skovbeskyttelsens økonomiske funktion endnu tydeligere i Bernkonventionen. Konventionens artikel 9, stk. 1, litra a), andet led, tillader undtagelser fra forbuddene for at forhindre alvorlig skade på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand *og andre former for ejendom*. I konventionen er beskyttelsen af skoven derfor kun et eksempel på beskyttelse af ejendom. Som en form for ejendom har skoven især funktion som økonomisk gode.

86. Derimod er beskyttelsen af skoven som levested primært et beskyttet gode i henhold til fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a), fjerde led, som tillader undtagelser for at beskytte flora og fauna.

87. Fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a), tredje led, har imidlertid ikke til formål direkte at muliggøre eller fremme den økonomiske udnyttelse af de nævnte beskyttede goder, herunder skove. I stedet tillader denne bestemmelse foranstaltninger for at hindre omfattende skader, som altså skal nå et vist omfang⁶¹. Lemeks Pölva har nævnt et angreb af barkbiller som eksempel.

88. I henhold til den præjudicielle anmodning ligger de pågældende virksomheders interesse i træfældning i yngletiden derimod primært i at kunne udnytte deres ressourcer effektivt også i denne periode. Ved en streng fortolkning af bestemmelsen kan konsekvenserne af en tidsmæssig

⁵⁹ – Dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Belgien (247/85, EU:C:1987:339, præmis 7), af 7.3.1996, Associazione Italiana per il WWF m.fl. (C-118/94, EU:C:1996:86, præmis 21), og af 11.11.2010, Kommissionen mod Italien (C-164/09, EU:C:2010:672, præmis 28).

⁶⁰ – Dom af 8.6.2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, præmis 34), og af 23.4.2020, Kommissionen mod Finland (Forårsjagt på hanner af fuglearten »edderfugl«) (C-217/19, EU:C:2020:291, præmis 66).

⁶¹ – Dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Belgien (247/85, EU:C:1987:339, præmis 56).

begrænsning af den økonomiske udnyttelse af en skov eller af ikke presserende vedligeholdelsesforanstaltninger såsom delvis fældning imidlertid næppe anses for en omfattende skade på skoven.

89. Også størrelsesmæssigt ligger det tab på 2 403,52 EUR, som Voore Mets har gjort gældende, inden for meget overskuelig ramme. Derfor er denne interesse ganske vist legitim, men den kan ikke uden videre veje tungere end beskyttelsen af fuglene. I så fald ville nemlig næsten enhver begrænsning af en økonomisk udnyttelse af de beskyttede goder, der er nævnte i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a), tredje led, udgøre en tilstrækkeligt skade til at være omfattet af undtagelsen. Undtagelsen ville dermed blive til reglen.

90. Hertil kommer, at en undtagelse i henhold til fugledirektivets artikel 9 kun er tilladt, hvis der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning. De omtvistede træfældninger kan imidlertid også gennemføres uden for yngletiden. Netop træfældning om vinteren skal endda være særligt fordelagtigt. Staatsforste des Freistaats Bayern (skovdirektoratet i Fristaten Bayern, Tyskland) nævner som årsager til dette jordbeskyttelsen, et lavere vandindhold i træet, lavere risiko for angreb af insekter eller svampe samt i løvskove arbejdssikkerheden, da løvet ikke forhindrer udsigten til trækronen⁶². Hvis skovningen organiseres således, at der fældes et tilstrækkeligt forråd om vinteren til at dække behovet i det følgende år, er det i modsætning til de to virksomheders anbringende heller ikke nødvendigt at importere træ om sommeren.

91. Betingelserne for en undtagelse skal imidlertid fortolkes betydeligt mere lempeligt for at undgå tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder, såfremt forbuddene i fugledirektivets artikel 5 også måtte finde anvendelse ved accept af skadelig påvirkning af arter, som ikke behøver denne beskyttelse. Den legitime interesse i at beskytte disse fugle ved hjælp af de nævnte forbud er nemlig meget lille, mens hovedsagerne viser, at begrænsningerne i det mindste er mærkbare for de berørte virksomheder.

C. Det sjette og det syvende spørgsmål – forbudsbestemmelsens forenelighed med grundlæggende rettigheder

92. Såfremt fugledirektivets artikel 5 heller ikke under hensyntagen til artikel 9 tillader, at slutfældning eller delvis fældning gennemføres i fuglenes yngletid, selv om træfældningen ikke medfører skadelig påvirkning af fuglearter, som har en ugunstig bevaringsstatus, ønsker Riigikohus (øverste domstol) oplyst, om en sådan bestemmelse er i overensstemmelse med chartrets artikel 16 og 17. Disse grundlæggende rettigheder beskytter friheden til at oprette og drive egen virksomhed og ejendomsretten.

93. Allerede ud fra spørgsmålenes ordlyd er det ikke nødvendigt at besvare dem, såfremt Domstolen overtager det forslag til fortolkning af fugledirektivets artikel 5, som foreslås her⁶³ eller i det mindste fortolker fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a), tredje led, bredt⁶⁴.

94. Dersom Domstolen fastslår, at forbuddene i henhold til fugledirektivets artikel 5 finder anvendelse på alle europæiske fuglearter, hvis den skadelige påvirkning blot accepteres, og at undtagelsen i artikel 9, stk. 1, litra a), tredje led, samtidig ikke giver mulighed for træfældning i

⁶² – Bayerische Staatsforste, Je kälter und trockener, desto besser, <https://www.baysf.de/de/medienraum/themenspecials/forstwirtschaft-im-winterwald.html>

⁶³ – Jf. ovenfor, punkt 75.

⁶⁴ – Jf. ovenfor, punkt 91.

fugles yngletid, opstår imidlertid faktisk spørgsmålet om, hvorvidt disse bestemmelser er forenelige med de nævnte grundlæggende rettigheder. De er i så fald, i modsætning til Rådets og Kommissionens opfattelse, relevante for afgørelsen.

95. Forbuddet mod træfældning i fugles yngletid begrænser nemlig friheden til at oprette og drive egen virksomhed og samtidig udnyttelsen af ejendomsretten til den pågældende skov. Voore Mets og Lemeks Põlva har sågar gjort gældende, at de på grund af disse begrænsninger midlertidigt var nødt til at afskedige en del af deres arbejdstagere.

96. Chartrets artikel 52, stk. 1, giver ganske vist mulighed for, at der kan indføres begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder, der er fastsat i denne artikel, forudsat at disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer de nævnte rettigheders og friheders væsentligste indhold, og at de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder. Disse begrænsninger må derfor ikke, når henses til deres formål, indebære et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af de pågældende grundlæggende rettigheder⁶⁵.

97. Miljøbeskyttelsen⁶⁶ og derfor også fuglebeskyttelsen⁶⁷ er i denne forstand samfundsinteresser. Dette gælder så meget desto mere, som vilde fugle er en del af medlemsstaternes fælles eje⁶⁸.

98. Det er imidlertid tvivlsomt, om fuglebeskyttelsen faktisk kan begrunde begrænsningen af de nævnte grundlæggende rettigheder gennem en bred fortolkning af forbuddene i fugledirektivets artikel 5 og en streng fortolkning af undtagelserne i artikel 9.

99. Denne fortolkning ville ganske vist være egnet til at fremme beskyttelsen af fugle. Der foreligger heller ikke oplysninger om mindre indgribende foranstaltninger, som ville nå et tilsvarende beskyttelsesniveau.

100. Det beskyttelsesniveau, der ville opnås herved, ville imidlertid være højere end det, som EU-lovgiver tilsigtede med fugledirektivet. I henhold til fugledirektivets artikel 2 skal medlemsstaterne nemlig kun opretholde eller tilpasse bestanden af fuglearter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.

101. Derfor er det ikke nødvendigt at begrænse grundlæggende rettigheder ved at anvende forbuddene i fugledirektivets artikel 5 på arter, som også uden disse forbud befinder sig på dette niveau. Denne begrænsning kan derfor ikke begrundes ved fugledirektivets mål. Den undgås derimod ved den fortolkning i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som jeg foreslår.

⁶⁵ – Dom af 13.12.1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290, præmis 23), af 14.12.2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, præmis 72), og af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 70).

⁶⁶ – Dom af 15.1.2013, Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 114), af 13.2.2014, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-530/11, EU:C:2014:67, præmis 70), og af 27.1.2022, Sātiņi-S (C-234/20, EU:C:2022:56, præmis 64 og 65).

⁶⁷ – Dom af 8.9.2022, Ministerstvo životního prostředí (Papegøjer af arten Hyacintara) (C-659/20, EU:C:2022:642, præmis 64).

⁶⁸ – Syvende betragtning til fugledirektivet samt dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Belgien (247/85, EU:C:1987:339, præmis 9), af 7.3.1996, Associazione Italiana per il WWF m.fl. (C-118/94, EU:C:1996:86, præmis 20), af 8.6.2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, præmis 24), og af 2.3.2023, Kommissionen mod Polen (Skovforvaltning og god skovforvaltningspraksis) (C-432/21, EU:C:2023:139, præmis 73).

V. Forslag til afgørelse

102. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse som følger:

»Forbuddene i henhold til artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle omfatter kun en skadelig påvirkning, som gerningsmanden accepterer, hvis den berører særligt sjældne fuglearter eller fuglearter, som i lyset af de bedste tilgængelige videnskabelige oplysninger er særligt truede. I så fald er det nemlig nødvendigt at anvende forbuddene for – i henhold til direktivets artikel 2 – at opretholde eller tilpasse bestanden af den pågældende fugleart på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.«