C/2026/4094

31.7.2026

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Vejledningsdokument om den generelle ordning til beskyttelse af fuglearter – artikel 5 og artikel 9 i fugledirektivet

(C/2026/4094)

Indholdsfortegnelse

Side

1. FORORD 2
2. FUGLEDIREKTIVETS ANVENDELSESOMRÅDE OG MÅL 5
   - 2.1. Anvendelsesområde 5
   - 2.2. Mål 6
3. ARTIKEL 5 I FUGLEDIREKTIVET 8
   - 3.1. Ordlyden af artikel 5 8
   - 3.2. Generelle overvejelser 8
   - 3.3. Begrebet »forsætlighed« i artikel 5 i fugledirektivet 10
   - 3.4. Forebyggende foranstaltninger for at undgå forsætlig skade 11
   - 3.5. Specifikke forbud i artikel 5 12
   - 3.6. Gennemførelse af artikel 5 15
     - 3.6.1. Behovet for en fuldstændig og effektiv lovgivningsmæssig ramme 15
     - 3.6.2. Medtagelse af kravene i artikel 5 i tilladelsesprocedurer 16
     - 3.6.3. Eksempler på aktiviteter, der kan falde ind under anvendelsesområdet for artikel 5, og på potentielle forebyggende foranstaltninger 17
4. ARTIKEL 9 I FUGLEDIREKTIVET 32
   - 4.1. Ordlyden af artikel 9 32
   - 4.2. Generelle overvejelser 33
   - 4.3. Betingelser for anvendelse af undtagelser i henhold til artikel 9 35
   - 4.4. Artikel 9's rolle med hensyn til at sikre opfyldelsen af fugledirektivets formål 45
   - 4.5. Artikel 9, stk. 3 og 4 46

Bilag I: Anvendelse af undtagelser i henhold til artikel 9 i fugledirektivet i forbindelse med bramgåsen 47

Bilag II: Anvendelse af undtagelser i henhold til artikel 9 i fugledirektivet i forbindelse med den almindelige skarv 55

1. **FORORD**

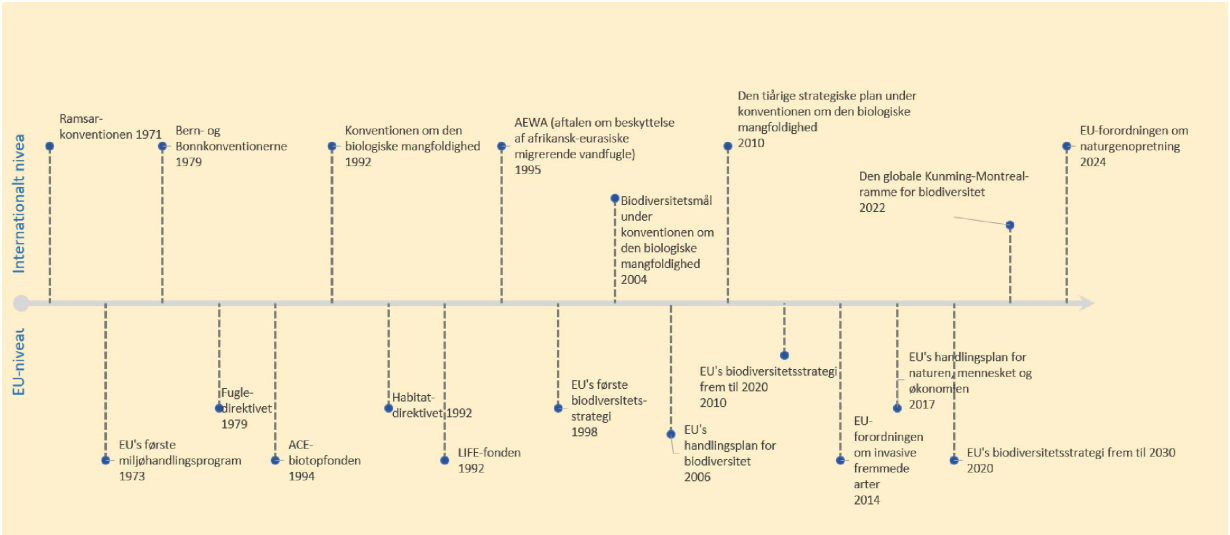
Direktiv 2009/147/EF om beskyttelse af vilde fugle (fugledirektivet) ([1]) er en central søjle i EU's miljøpolitik. Det afspejler EU's engagement inden for den globale bevarelse af biodiversitet, som fortsat sikrer beskyttelsen af fuglearter i hele Europa.

Fugledirektivet, der blev vedtaget i 1979, var det politiske svar på en stærk offentlig reaktion på den dramatiske tilbagegang i fuglebestanden. Fugletræk kender ikke til nationale grænser, og derfor stod det klart, at beskyttelsesindsatsen ville være mere effektiv, hvis den blev koordineret på EU-plan. Fugle udgør desuden en vigtig proxyindikator for biodiversitetens tilstand og miljøets sundhedstilstand. Fugledirektivet tilførte derfor en ny dimension til naturbeskyttelsen, der byggede på beskyttelse og forvaltning af såvel levesteder som arter, idet det blev stadig tydeligere, at en arts beskyttelse også indebar beskyttelse af dens levested.

Selv om der fortsat er udfordringer, der skal overvindes for at sikre sunde fuglebestande på lang sigt, fortsætter fugledirektivet med at sætte standarden for fuglebeskyttelse i EU's 27 medlemsstater.

Figur 1

Tidslinje over centrale EU-initiativer og internationale initiativer vedrørende natur og biodiversitet



ANSVARSFRASKRIVELSE

Denne fortolkningsvejledning har til formål at præcisere bestemmelserne i artikel 5 og artikel 9 i fugledirektivet og samler den relevante retspraksis fra Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen). Vejledningen er ikke retligt bindende og skaber ikke nye retlige forpligtelser. Den indeholder snarere en række præciseringer, der skal støtte medlemsstaterne i udformningen af de nationale gennemførelsesforanstaltninger, der er mest hensigtsmæssige set i lyset af deres særlige situation.

Dette berører ikke yderligere retspraksis fra EU-Domstolen, resultatet af den igangværende stresstest af fugle- og habitatdirektiverne eller den pakke af forslag til forenkling af administrative byrder, som Kommissionen har fremlagt ([2]). Kommissionen har navnlig som led i denne pakke foreslået visse bestemmelser, der skal sikre, at kravene

([1]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (kodificeret udgave), EUT L 20 af 26.1.2010, s. 7, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/147/2019-06-26.

([2]) Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Regionsudvalget, »Forenkling for bæredygtig konkurrenceevne«, COM(2025) 980 final.

til artsbeskyttelse i artikel 5 i fugledirektivet ikke fortolkes på en alt for restriktiv eller byrdefuld måde, uden at det dog går ud over opfyldelsen af direktivets mål ([3]). Afhængigt af udfaldet af lovgivningsproceduren kan det blive nødvendigt med en revision af denne vejledning.

Fugledirektivets generelle ramme

Fugledirektivet beskytter alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse (artikel 1) ([4]).

I erkendelse af betydningen af at skabe balance mellem det væsentlige behov for at beskytte vores miljø, herunder gennem beskyttelse af fuglearter, og andre vitale interesser indeholder artikel 2 i fugledirektivet et krav om, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger for 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.

Fugledirektivet forfølger primært dette mål gennem to centrale søjler:

1) beskyttelse af fuglearternes levesteder (områdebaseret beskyttelse) og

2) indførelse af en generel ordning til beskyttelse af alle arter med visse forbud (artsbeskyttelse).

Den første søjle vedrører fugledirektivets områdebaserede beskyttelsesordning og er omfattet af direktivets artikel 3 og 4. I henhold til artikel 3 skal medlemsstaterne træffe foranstaltninger for at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder for alle de fuglearter, der er omhandlet i artikel 1. I henhold til artikel 4 udlægges særligt beskyttede områder til bevarelse af de områder, der er bedst egnede for de arter, der er opført i direktivets bilag I, og for regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter. Når en lokalitet er blevet klassificeret, bliver den en del af Natura 2000-nettet og omfattet af beskyttelsesordningen i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, og artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i direktiv 92/43/EØF ([5]) (habitatdirektivet) i henhold til artikel 7 i nævnte direktiv ([6]). For hvert særligt beskyttet område skal medlemsstaterne fastlægge områdespecifikke beskyttelsesmål og vedtage og gennemføre de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger ([7]). Endelig kan planer eller projekter, der berører særligt beskyttede områder, kun godkendes, hvis de ikke har væsentlige negative virkninger for områdets integritet. Dog kan en plan eller et projekt, som ville have væsentlig indvirkning på et særligt beskyttet område, i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, alligevel gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, såfremt der ikke findes nogen alternativ løsning, og hvis der træffes kompensationsforanstaltninger for at sikre sammenhængen i nettet af særligt beskyttede områder.

([3]) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fremskyndelse af miljøvurderinger COM(2025) 984 final. Artikel 8 i forslaget til forordning om fremskyndelse af miljøvurderinger indeholder navnlig et forslag om, at når der inden for rammerne af planer og projekter er truffet passende og forholdsmæssige afbødende foranstaltninger for at undgå drab og forstyrrelse med henblik på at undgå væsentlig negativ indvirkning på bestanden af de pågældende arter, skal sådanne tilfælde af drab eller forstyrrelse ikke anses for forsætlige i henhold til artikel 5 i fugledirektivet, selv om der eventuelt forekommer en negativ indvirkning på enkelte fugle af disse arter. På tidspunktet for offentliggørelsen af denne vejledning er dette forslag til forordning endnu ikke vedtaget. Af fuld respekt for medlovgiverne, som alene har kompetence til at vedtage EU-lovgivning, falder en drøftelse af dette forslag uden for rammerne af denne vejledning. Derfor kan det afhængigt af udfaldet af lovgivningsforhandlingerne om denne forordning blive nødvendigt med en revision af denne vejledning. Det samme gælder for den europæiske netpakke, som heller ikke er vedtaget på tidspunktet for offentliggørelsen af denne vejledning, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_25_2945.

([4]) Se de forenede sager C-473/19 og C-474/19, *Föreningen Skydda Skogen*, præmis 36. Kommissionen har udarbejdet en liste over de vilde fuglearter, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde (fuglelisten): https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/f3bdeb3b-55c0-47a1-8482-e9a91b126b69/details.

([5]) Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1992/43/2025-07-14).

([6]) I henhold til habitatdirektivets artikel 7 er særlige beskyttede områder underlagt de områdebaserede forvaltningskrav, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4. For yderligere oplysninger om disse bestemmelser henvises til »Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF«, https://data.europa.eu/doi/10.2779/02245.

([7]) Kravet om at fastlægge beskyttelsesmål og indføre beskyttelsesforanstaltninger i særligt beskyttede områder blev bekræftet i sag C-66/23, Elliniki Ornithologiki Etaireia, præmis 46 og 56.

Den anden søjle fastlægger en generel ordning til beskyttelse af de fuglearter, der er omhandlet i fugledirektivets artikel 1. I modsætning til kravene om områdebaseret beskyttelse gælder denne ordning for alle fuglearter, der i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse.

Denne søjle reguleres af fugledirektivets artikel 5-9. I henhold til artikel 5 skal der indføres en generel ordning til beskyttelse af de i artikel 1 omhandlede fuglearter samt særlige forbud, der finder anvendelse i denne sammenhæng. I artikel 6 forbydes salg, transport med henblik på salg, besiddelse med henblik på salg samt udbud til salg af levende eller døde fugle eller produkter heraf, med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 2 og 3, for arter opført i direktivets bilag III. Artikel 7 fastsætter betingelserne for jagt på de fuglearter, der er opført i direktivets bilag II ([8]). Artikel 8, stk. 1, indeholder forbud mod anvendelsen af alle midler, indretninger eller metoder til omfattende eller ikkeselektiv indfangning eller drab på fugle eller midler, der kan medføre, at bestande af en art forsvinder. Bilag IV, litra a), indeholder en liste over sådanne former for praksis, der falder inden for artikel 8's anvendelsesområde. Artikel 8, stk. 2, omfatter et forbud mod jagt fra de transportmidler og på de betingelser, der er opført i bilag IV, litra b). Endelig sikrer artikel 9, at beskyttelsesrestriktionerne i artikel 5-8 afvejes mod andre vigtige interesser ved at fastlægge de omstændigheder, hvorunder det er muligt at fravige disse krav.

Gennemførelsen af fugledirektivet er underlagt forsigtighedsprincippet i artikel 191, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), hvilket indebærer et højere beskyttelsesniveau i tilfælde af videnskabelig usikkerhed om risikoen for en art.

Da retsakten er et direktiv, skal medlemsstaterne gennemføre bestemmelserne i deres respektive nationale retssystemer, hvilket giver dem mulighed for at tage hensyn til særlige nationale forhold. EU-Domstolen har konsekvent fastslået, at gennemførelsen af et direktiv skal være klar og præcis, loyalt gengive direktivet med ubestridelig bindende kraft og have den specificitet, præcision og klarhed, der er nødvendig for at opfylde retssikkerhedskravene ([9]). Ud over forpligtelsen til at gennemføre direktivets bestemmelser korrekt i national ret skal medlemsstaterne også sikre, at den indførte ordning til beskyttelse anvendes effektivt i praksis. Derfor spiller de kompetente myndigheder en central rolle med hensyn til at øge kendskabet til beskyttelsesbestemmelserne, fastsætte krav, skabe incitamenter, overvåge overholdelsen og sikre en fuldstændig og effektiv håndhævelse ([10]). Det påhviler medlemsstaternes kompetente myndigheder at sikre, at menneskelige aktiviteter kan udføres på en måde, der tager hensyn til og er forenelig med behovet for at beskytte fuglearter i EU. Fugledirektivet giver også mulighed for fleksibilitet, navnlig gennem dets undtagelsesbestemmelser, som gør det muligt for medlemsstaterne at afveje miljøbeskyttelsen mod vigtige socioøkonomiske interesser.

Vejledningens anvendelsesområde

Denne vejledning har til formål at støtte medlemsstaterne i den korrekte gennemførelse af artikel 5 og artikel 9 i fugledirektivet. Den afspejler alene Kommissionens synspunkter og er ikke retligt bindende. Det er kun EU-Domstolen, der kan give autoritative fortolkninger af EU-retten. Hvor EU-Domstolen har truffet afgørelse om en bestemmelse i fugledirektivet, støtter Kommissionen sig på denne afgørelse i udarbejdelsen af denne vejledning og fremhæver samtidig den fleksibilitet, der står medlemsstaterne til rådighed ved anvendelsen af bestemmelserne under hensyntagen til direktivets overordnede mål.

Artikel 7, der fastsætter betingelserne for jagt på de fuglearter, der er opført i bilag II, inden for rammerne af direktivets overordnede beskyttelsesmål, er allerede behandlet i en tidligere vejledning fra Kommissionen. Nærværende vejledning er således udarbejdet som supplement til »*Vejledning om jagt i medfør af Rådets direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle*« ([11]) (»Vejledningen om jagt i henhold til fugledirektivet«) og bør læses i sammenhæng hermed.

([8]) Se vejledningen om jagt i henhold til fugledirektivet, https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive/sustainable-hunting-under-birds-directive_en.

([9]) Se sag C-363/85, Kommissionen mod Italien, præmis 6, sag C-361/88, Kommissionen mod Tyskland, sag C-159/99, Kommissionen mod Italien, præmis 32, sag C-415/01, Kommissionen mod Belgien, præmis 21, sag C-58/02, Kommissionen mod Spanien, sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 21, 25 og 26, sag C-508/04, Kommissionen mod Østrig, præmis 80, og sag C-290/18, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder, præmis 35.

([10]) Desuden skal medlemsstaterne i henhold til artikel 3, stk. 2, litra n), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1204 af 11. april 2024 om strafferetlig beskyttelse af miljøet sikre, at ulovligt og forsætligt drab på, destruktion, indsamling, besiddelse, salg eller udbud til salg af en eller flere enheder af de arter, der er omhandlet i fugledirektivets artikel 1, udgør en strafbar handling, undtagen i tilfælde, hvor adfærden vedrører en ubetydelig mængde af sådanne enheder.

([11]) Se Vejledningen om jagt i henhold til fugledirektivet: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive/sustainable-hunting-under-birds-directive_en.

Denne vejledning omfatter ikke bestemmelserne i artikel 6-8 i fugledirektivet eller bestemmelserne om områdebaseret beskyttelse i artikel 4. Nærmere oplysninger om kravene til forvaltningen af særlige beskyttede områder, som fremgår af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, findes i Kommissionens vejledning »*Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF*« ([12]).

Baggrunden for denne vejlednings relevans

I lyset af de voksende globale økonomiske og sikkerhedsmæssige udfordringer er det vigtigt at sikre, at fugledirektivet fortsat bidrager til en konkurrencedygtig og bæredygtig økonomi, samtidig med at vores naturarv beskyttes.

Dokumentet har til formål at give vejledning om fortolkningen og gennemførelsen af den generelle ordning til beskyttelse i henhold til fugledirektivet og samtidig bidrage til at mindske den administrative byrde. Det præciserer mindstekravene og forklarer, hvordan kravene til artsbeskyttelse kan anvendes korrekt, samtidig med at arbejdet forenkles for de kompetente myndigheder og de erhvervsdrivende.

For at sikre en ensartet anvendelse af bestemmelserne har denne vejledning endvidere til formål at forklare den fleksibilitet, der står medlemsstaterne til rådighed i lyset af direktivets krav og EU-Domstolens praksis. Formålet er at gøre det muligt for offentlige myndigheder samt jord- og havbrugere at fortsætte deres aktiviteter i sikker forvisning om, at de ikke risikerer at tilsidesætte direktivets krav.

Vejledningen er primært rettet mod nationale, regionale og lokale myndigheder i medlemsstaterne, men vil også tjene som reference for organisationer og andre interessenter, der deltager i gennemførelsen af fugledirektivet. Formålet er at præcisere og rationalisere gennemførelsen af direktivet ved at give klar og praktisk vejledning baseret på erfaringer fra forskellige medlemsstater og på den viden, der er opnået gennem EU-Domstolens fortolkning af direktivet.

Bilag I til denne vejledning indeholder vejledning vedrørende bramgåsen (*Branta leucopsis)* – en art, hvis bestand er steget betydeligt, hvilket i visse tilfælde har ført til betydelig skade med indvirkning på økonomiske aktiviteter. En tidligere vejledning omhandlende almindelig skarv og anvendelsen af undtagelser i henhold til artikel 9 i fugledirektivet (»*Great Cormorant: Applying derogations under Article 9 of the Birds Directive 2009/147/EC*« ([13]), forklarede anvendelsen af artikel 9 i den særlige sammenhæng, hvor der skal forebygges omfattende skader på visse økonomiske aktiviteter i tilknytning til almindelig skarv (*Phalacrocorax carbo*). I betragtning af emnets relevans, behovet for at ajourføre dette dokument i lyset af nationale udfordringer som følge af artens øgede forekomst i dele af EU og behovet for løsninger på konflikterne mellem almindelig skarv og fiskeriet findes der en ajourført udgave i bilag II til denne vejledning. Disse to bilag har til formål at forklare graden af fleksibilitet, der står medlemsstaterne til rådighed med henblik på at forhindre omfattende skade på landbrug og fiskeri forårsaget af disse to arter, herunder via praktiske eksempler.

2. FUGLEDIREKTIVETS ANVENDELSESOMRÅDE OG MÅL

2.1. Anvendelsesområde

1. I fugledirektivets artikel 1 fastlægges anvendelsesområdet for beskyttelsen.

»*Artikel 1*

(1) 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.

(2) Dette direktiv gælder for fugle samt for deres æg […] og levesteder.«

([12]) Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – EU's Publikationskontor (europa.eu).
([13]) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/eb3840b0-937d-4f0b-b616-107fe9825801.

2. I henhold til artikel 1 vedrører fugledirektivet således beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse ([14]). Kommissionen har udarbejdet en liste over de fuglearter, der falder ind under direktivets anvendelsesområde, herunder strejffugle ([15]).

3. EU-Domstolen har fastslået, at fugledirektivet pålægger medlemsstaterne at beskytte fugle, der i vild tilstand har deres naturlige ophold i EU, selv om artens naturlige levested ikke er på den pågældende medlemsstats område ([16]). Arter, der er indført i en medlemsstat, er omfattet af fugledirektivet, hvis de er hjemmehørende andetsteds i EU. Direktivets anvendelsesområde omfatter imidlertid ikke indførte arter, der ikke er hjemmehørende i nogen af EU's medlemsstater, medmindre de udtrykkeligt er nævnt i et af direktivets bilag (f.eks. vildkalkun, *Meleagris gallopavo*).

4. EU-Domstolen har bekræftet, at direktivet ikke finder anvendelse på eksemplarer af fugle, der er født og opdrættet i fangenskab, eftersom en udvidelse af ordningen til beskyttelse ud over fuglebestande, der forekommer i deres naturlige miljø, ikke ville tjene det miljømål, der ligger til grund for direktivet ([17]). Direktivet finder imidlertid anvendelse på domesticerede vilde arter eller vilde arter, der er født eller opdrættet i fangenskab, som sættes fri i naturen og ikke længere klart kan skelnes fra vilde arter. Dette er nødvendigt for at sikre beskyttelse af vilde arter, som fejlagtigt kan blive udsat for skade, der er forbudt efter direktivet ([18]).

2.2. **Mål**

5. I henhold til artikel 2 i direktivet skal der træffes foranstaltninger for de i artikel 1 omhandlede fugle.

»*Artikel 2*

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.«

6. Selv om fugledirektivet ikke indeholder en særlig bestemmelse, der fastlægger dets mål, har EU-Domstolen beskrevet direktivets formål som følger:

»… at formålet med fugledirektivet, således som det fremgår af dets artikel 1, sammenholdt med tredje, femte, syvende og ottende betragtning hertil, er at beskytte, forvalte og regulere alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaterne finder anvendelse, med henblik på at sikre deres bevarelse som en del af de europæiske folks arv, hvilket indebærer en beskyttelse på lang sigt ved at opretholde eller genoprette tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder. I lyset af dette formål pålægger dette direktiv i medfør af dets artikel 2, sammenholdt med tiende betragtning hertil, medlemsstaterne at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af disse fuglearter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn, således at bestandens niveau kan anses for tilfredsstillende.« ([19])

([14]) Se de forenede sager C-473/19 og C-474/19, *Föreningen Skydda Skogen,* præmis 36.

([15]) https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/f3bdeb3b-55c0-47a1-8482-e9a91b126b69/details.

([16]) Sag C-149/94, Vergy, præmis 18.

([17]) Sag C-149/94, Vergy, præmis 12-15.

([18]) For klippeduen (*Columba livia*) gælder det, at domesticerede fugle i mange byområder i lang tid er undsluppet fra avlsanlæg og udgør vildtlevende bestande, som er blevet krydset med vilde bestande. Selv om fugle, der er opdrættet i fangenskab, ikke falder ind under direktivets anvendelsesområde, er vildtlevende duer omfattet af fugledirektivet, medmindre det klart kan godtgøres, at de er opdrættet i fangenskab og kan skelnes fra den vilde bestand. Hvis denne sondring ikke kan foretages for den enkelte fugl, hvilket ofte er tilfældet i praktiske forvaltningssituationer, finder fugledirektivets beskyttelsesordning fuldt ud anvendelse. Der anvendes forskellige forvaltningsstrategier til at kontrollere bestande af vildtlevende duer i byer, herunder forbud mod fodring, regulering af føde- og vandkilder, anvendelse af visuelle og akustiske afskrækkelsesmidler, opsætning af fysiske barrierer som net og pigge for at forhindre rastesteder og redebygning, udskiftning af frugtbare æg med snydeæg i overvågede dueslag, fjernelse af reder, sterilisation, udlægning af præventionsfoder samt indfangning og fjernelse eller flytning af fugle. Hvis de valgte forvaltningsmuligheder risikerer at være i strid med de forbud, der er fastsat i fugledirektivets artikel 5, skal der meddeles passende undtagelser i henhold til artikel 9.

([19]) Sag C-784/23, Voore Mets og Lemeks Põlva, præmis 51, jf. også præmis 54 i denne dom. Se også sag C-131/24, VIRUS m.fl., præmis 40.

7. Som fastsat i artikel 1 er fugledirektivets formål at beskytte alle fuglearter, der i vild tilstand har deres naturlige ophold i EU. Ordlyden af artikel 2 lægger særlig vægt på behovet for at opretholde disse arter på et niveau, som imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav, samtidig med at økonomiske og rekreative hensyn tilgodeses. Henvisningen til disse krav i artikel 2 afspejler den indflydelse, de kan have på bestandens størrelse for de arter, der er beskyttet i henhold til fugledirektivet. For beskyttelsen af disse arter skal et »tilfredsstillende« niveau derfor forstås i lyset af disse forskellige krav og den måde, hvorpå de kan påvirke fuglebestandene ([20]). Henvisningen til behovet for at tage økonomiske og rekreative hensyn i betragtning afspejler også, at økonomiske og rekreative aktiviteter både afhænger og påvirkes af beskyttelsen af fugle. Det er derfor nødvendigt at sikre, at der i forbindelse med gennemførelsen af alle direktivets bestemmelser tages højde for økologiske, videnskabelige og kulturelle krav samt økonomiske og rekreative hensyn.

8. I overensstemmelse hermed har EU-Domstolen bekræftet, at der i artikel 2 tages hensyn til dels nødvendigheden af en effektiv beskyttelse af fugle, dels hensynene til offentlig sundhed og sikkerhed, økonomi, økologi, videnskab, landbrug og rekreation ([21]). EU-Domstolen har imidlertid også bekræftet, at artikel 2 ikke udgør en selvstændig undtagelse fra den generelle ordning til beskyttelse som indført ved fugledirektivet ([22]).

9. De nævnte økologiske, videnskabelige, kulturelle, økonomiske og rekreative hensyn berører derfor ikke de hensyn, der er omhandlet i fugledirektivet, herunder artikel 5, og tages ikke i betragtning ved anvendelsen af dets forbud ([23]). Undtagelsesmulighederne i henhold til artikel 9 afspejler de nævnte hensyn og tager sigte på at skabe balance mellem de forskellige politiske prioriteter, som gør sig gældende i forbindelse med direktivets gennemførelse. Desuden kan økonomiske og rekreative hensyn være relevante ved vurderingen af proportionaliteten af potentielle undtagelser i forbindelse med en gennemgang af, om der findes en anden tilfredsstillende løsning.

10. Der kan ligeledes tages højde for økonomiske og rekreative hensyn, for så vidt som sådanne aktiviteter kan udgøre en del af de påvirkninger, som arten er udsat for. Det tilfredsstillende niveau, som skal nås og opretholdes, skal derfor også tage hensyn til det pres på arter, der følger af økonomiske eller rekreative aktiviteter.

11. Fugledirektivets overordnede mål må ikke sammenblandes med anvendelsesområdet for artikel 5, som bidrager til opfyldelsen af direktivets mål gennem en generel ordning til beskyttelse som behandlet i kapitel 3 ([24]).

12. For at sikre en ensartet fortolkning af fugledirektivet og habitatdirektivet og for at sikre en effektiv gennemførelse er Kommissionen af den opfattelse, at »tilfredsstillende« niveauer kan forstås som det niveau, hvor der opnås en gunstig bevaringsstatus ([25]).

([20]) Jf. analogt sag C-629/23, Eesti Suurkiskjad, præmis 68.
([21]) Sag C-262/85, Kommissionen mod Italien, præmis 8.
([22]) Sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, præmis 8, sag C-262/85, Kommissionen mod Italien, præmis 8.
([23]) Jf. analogt med hensyn til fugledirektivets artikel 4, stk. 4, sag C-57/89, Kommissionen mod Tyskland, præmis 22.
([24]) Artikel 5 finder anvendelse uanset artens status eller den indvirkning, som en aktivitet ville have på den pågældende art. Se nærmere herom i kapitel 3.
([25]) Kommissionen har tidligere fremhævet denne sammenhæng i Vejledningen om jagt i henhold til fugledirektivet, s. 20. En sådan fortolkning følger af den rolle, som fugledirektivet spiller for at sikre, at EU's internationale forpligtelser opfyldes i henhold til konventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr og navnlig aftalen om beskyttelse af afrikansk-eurasiske migrerende vandfugle (AEWA), aftalememorandummet om beskyttelse af migrerende rovfugle i Afrika og Asien (Raptors MoU) og den afrikansk-eurasiske handlingsplan for migrerende landfugle (AEMLAP), idet hver af disse ordninger kræver beskyttelse af fuglearter og har som mål at opretholde eller opnå en gunstig bevaringsstatus.

3. **ARTIKEL 5 I FUGLEDIREKTIVET**

3.1. **Ordlyden af artikel 5**

»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) at indsamle deres æg i naturen og opbevare disse, også selv om de er tomme

d) forsætligt at forstyrre fuglene navnlig i yngletiden, i det omfang, en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med dette direktiv

e) at være i besiddelse af fugle af arter, som det ikke er tilladt at jage og indfange.«

3.2. **Generelle overvejelser**

13. I henhold til artikel 5 i fugledirektivet skal der indføres en generel ordning til beskyttelse af alle de fuglearter, der i vild tilstand har deres naturlige ophold, og som er omhandlet i artikel 1. Artikel 5 indeholder i litra a)-e) en liste over forbud til beskyttelse af disse arter.

14. En korrekt anvendelse af artikel 5 kræver, at medlemsstaterne indfører en fuldstændig og effektiv lovgivningsmæssig ramme for fuglebeskyttelse, som fører til gennemførelse af konkrete og specifikke beskyttelsesforanstaltninger, der skal sikre overholdelsen af de forbud, der er fastsat i artikel 5 ([26]). Artikel 5 kræver derfor ikke blot vedtagelse af en omfattende lovgivningsmæssig ramme, men også gennemførelse af konkrete og specifikke beskyttelsesforanstaltninger ([27]).

15. Fugledirektivet giver medlemsstaterne fleksibilitet ved indførelsen af denne generelle ordning til beskyttelse, herunder med hensyn til de metoder og lovgivningsmæssige redskaber, der kan anvendes til gennemførelse af forbuddene. Dette kan omfatte vedtagelse af specifikke love, forskrifter eller administrative foranstaltninger med henblik på effektivt at forbyde de skadevoldende handlinger, der er opregnet i artikel 5. Dette skøn er underlagt de begrænsninger, der er fastsat i artikel 5, som nærmere beskrevet nedenfor ([28]), samt forpligtelsen til at sikre, at disse foranstaltninger rent faktisk fører til, at de skadevoldende handlinger, der er opregnet i artikel 5, undgås ([29]). Desuden bør indførelsen og anvendelsen af den generelle ordning til beskyttelse baseres på det mål, der er omhandlet i direktivets artikel 2, nemlig at opretholde eller tilpasse bestanden af fuglearter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.

16. I overensstemmelse med artikel 1 finder forbuddene i artikel 5 anvendelse på alle fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse. Som EU-Domstolen har fastslået, følger det af »den klare og utvetydige ordlyd af fugledirektivets artikel 5, at anvendelsen af de i denne bestemmelse nævnte forbud på ingen måde er forbeholdt de arter, som er opregnet i bilag I til dette direktiv, som er truede på et givet niveau, eller som har en langsigtet faldende tendens i bestanden« ([30]).. Det følger heraf, at selv om bestanden af en almindelig art er stabil og sandsynligvis vil forblive det i en overskuelig fremtid, kan medlemsstaterne ikke undtage en sådan art fra anvendelsesområdet for de forbud, der kræves i henhold til artikel 5 ([31]). EU-Domstolen har desuden fastslået, at enhver vurdering af en aktivitets indvirkning på en arts bestand

([26]) Forenede sager C-473/19 og C-474/19, *Föreningen Skydda Skogen*, præmis 35.
([27]) Jf. analogt forenede sager C-473/19 og C-474/19, *Föreningen Skydda Skogen*, præmis 75.
([28]) Jf. analogt sag C-518/04, Kommissionen mod Grækenland, præmis 16.
([29]) Forenede sager C-473/19 og C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, præmis 75.
([30]) Forenede sager C-473/19 og C-474/19, *Föreningen Skydda Skogen*, præmis 36.
([31]) Sag C-441/17, Kommissionen mod Polen, præmis 262-263.

eller bevaringsstatus ikke er relevant ved anvendelsen af artikel 5, bortset fra forbuddet i artikel 5, litra d) (jf. afsnit 3.4) ([32]). For så vidt angår artikel 5, litra d), er hensyn som en arts talrighed eller bevaringsstatus kun relevante ved afgørelsen af, om forstyrrelsen er væsentlig i forhold til fugledirektivets mål, men de gør det ikke muligt at udelukke en art fra anvendelsesområdet for artikel 5, litra d).

17. Forbuddene i artikel 5 finder også anvendelse på de arter, der er opført i bilag II til fugledirektivet. Selv om jagt på disse arter, herunder drab på eller indfangning af fugle, i henhold til artikel 7 er tilladt i bestemte perioder og inden for visse begrænsninger fastsat i artikel 7 ([33]), er handlinger uden for jagtperioderne og aktiviteter, der ville være i strid med artikel 5, såsom forsætlig ødelæggelse af reder eller æg, fortsat forbudt i forbindelse med de arter, der er opført i bilag II. Anvendelsesområdet for artikel 7 er begrænset til jagt, hvilket betyder, at andre aktiviteter, der kan forvolde skade, fortsat er forbudt i forbindelse med arter, der er opført i bilag II. Kommissionens vejledning om jagt i henhold til fugledirektivet ([34]) indeholder yderligere vejledning om de forpligtelser, der er fastsat i artikel 7.

18. På grundlag af EU-Domstolens retspraksis står det klart, at forbuddene i artikel 5 skal gælde uden nogen tidsmæssig begrænsning ([35]). Selve de foranstaltninger og regler, hvorved disse forbud gennemføres, kan dog, hvis det er behørigt begrundet, tage hensyn til sæsonmæssige faktorer og kun finde anvendelse i bestemte perioder, f.eks. i redebygningsperioden. Hvad angår artikel 5, litra d), skal medlemsstaterne være særligt opmærksomme på de faser i fuglearters livscyklus, der er forbundet med særlige risici, såsom yngletiden. Selv om der kan tages højde for sådanne sæsonmæssige faktorer, kan fuglearter ikke – heller ikke midlertidigt – undtages fra den generelle ordning til beskyttelse i henhold til artikel 5 ([36]). Som forklaret nedenfor kan anvendelsen af forebyggende foranstaltninger på potentielt skadelige aktiviteter sikre, at økonomiske aktiviteter undgår de forbudte skadevoldende handlinger, der er opregnet i artikel 5, og bliver forenelige med denne bestemmelse.

19. En fuldstændig og effektiv beskyttelse af vilde fugle kræver også en omfattende beskyttelse med hensyn til det geografiske anvendelsesområde. Det betyder, at artikel 5 finder anvendelse på hele fugledirektivets geografiske anvendelsesområde, som defineret i artikel 1 uanset fuglenes raste- eller træksteder, og uanset om området ligger inden for eller uden for Natura 2000-nettet. Enhver national lovgivning, der begrænser beskyttelsen af vilde fugle til et bestemt område (f.eks. et naturområde), er derfor uforenelig med fugledirektivet ([37]). Ved gennemførelsen af forbuddene i artikel 5 kan medlemsstaterne dog tage hensyn til geografiske kriterier, der er relevante for hver art, samtidig med at der tages hensyn til målene i artikel 2.

Praktisk gennemførelsesstøtte 1: fleksibilitet ved fastlæggelsen af en retlig ramme for en generel ordning til beskyttelse

Medlemsstaterne har betydelig fleksibilitet ved gennemførelsen af fugledirektivets bestemmelser i national ret, samtidig med at der opretholdes en klar lovgivningsmæssig ramme og gennemføres effektive forebyggende foranstaltninger for at sikre, at fugledirektivets mål nås. Dette kan indebære indførelse af nye eller vedtagelse af specifikke love, forskrifter eller administrative foranstaltninger på enten nationalt eller regionalt plan, som er tilpasset de særlige forvaltningssystemer. Derudover kan der medtages forebyggende foranstaltninger i sektorspecifik lovgivning, der regulerer økonomiske aktiviteter såsom energi, skovbrug eller landbrug, og om nødvendigt tilpasses disse til de særlige regionale eller lokale forhold. Desuden kan medlemsstaterne lette gennemførelsen af den retlige ramme ved at tilbyde erhvervsdrivende støtte gennem rådgivningstjenester, målrettede finansieringsordninger og initiativer til at øge bevidstheden.

([32]) Sag C-784/23, Voore Mets og Lemeks Põlva, præmis 53-54, og sag C-131/24, VIRUS m.fl., præmis 43.

([33]) I sag C-157/89, Kommissionen mod Italien, præmis 14, henviste EU-Domstolen til behovet for »en fuldstændig beskyttelsesordning for de perioder, i hvilke vilde fugle er særligt truede«.

([34]) https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive/sustainable-hunting-under-birds-directive_en.

([35]) Sag C-252/85, Kommissionen mod Frankrig, præmis 9. Selv om dommen vedrørte artikel 5, litra b) og c), kan den anvendes på artikel 5 som helhed, eftersom ordlyden ikke begrænser anvendelsesområdet for nogen af forbuddene heri.

([36]) Sag C-507/04, Kommissionen mod Østrig, præmis 114.

([37]) Sag C-252/85, Kommissionen mod Frankrig, præmis 15.

3.3. **Begrebet »forsætlighed« i artikel 5 i fugledirektivet**

20. Før der ses nærmere på de specifikke bestemmelser i artikel 5, er det vigtigt at præcisere begrebet »forsætlighed«, som er afgørende for fortolkningen og gennemførelsen af forbuddene i artikel 5, litra a), b) og d):

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 og

d) forsætligt at forstyrre fuglene navnlig i yngletiden, i det omfang, en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med dette direktiv.

21. Forbuddene i litra c) og e) gælder derimod uanset den pågældendes hensigt.

22. Der foreligger fast retspraksis fra EU-Domstolen med hensyn til begrebet »forsætlighed«. Ifølge EU-Domstolen omfatter begrebet »forsætligt« både aktiviteter, der har til formål at indfange, dræbe eller forstyrre fugle eller at ødelægge/beskadige deres reder, og aktiviteter, der åbenbart ikke har et sådant formål, men som indebærer accept af muligheden for en sådan indfangning, forstyrrelse, ødelæggelse, beskadigelse eller et sådant drab ([38]). Hvis den pågældende således accepterer muligheden for, at dennes handlinger vil medføre en forbudt skade, men ikke desto mindre fortsætter med at udøve sine aktiviteter, er dette omfattet af forbuddene i artikel 5, selv om en sådan skade ikke var tilsigtet ([39]). For arter, der er opført i bilag II, gælder der dog en undtagelse, idet fugle af disse arter kan jages, dvs. dræbes eller indfanges i nærmere fastsatte perioder og inden for de begrænsninger, der er fastsat i artikel 7.

23. For at fastslå et kendskab med henblik på at afgøre, om der foreligger forsætlighed, skal to kumulative betingelser være opfyldt: i) kendskab til tilstedeværelsen af fugle og ii) viden om, at den pågældende aktivitet kan forårsage en form for forbudt skade for disse fugle. Begge elementer skal vurderes i lyset af de foreliggende oplysninger og af, hvordan disse er blevet formidlet.

24. For at støtte erhvervsdrivende, der udøver aktiviteter, som kan føre til forbudte skader, bør medlemsstaterne øge deres kendskab til de tilgængelige forebyggende foranstaltninger.

25. For det første omfatter kendskab til fuglenes tilstedeværelse situationer, hvor fugle eller deres reder er blevet observeret i et område, der vil blive berørt af den pågældende aktivitet, eller hvor der foreligger videnskabelige data og dokumenterede observationer af fuglenes tilstedeværelse i et sådant område. EU-Domstolen har fastslået, at dette også kan omfatte tilfælde, hvor deres tilstedeværelse med rimelighed kan forventes på grundlag af økologiske faktorer, f.eks. typen og alderen af en skov eller græsarealer, der er typiske for visse fuglearter ([40]).

26. Det er ikke i sig selv tilstrækkeligt at kende til fuglenes tilstedeværelse. Der skal også foreligge en rimelig risiko for, at den pågældende aktivitet kan føre til forbudt skade for de tilstedeværende fugle. I denne sammenhæng er det vigtigt at tage hensyn til artens behov og risici, idet der tages højde for, hvor arten yngler, dens redebygningsvaner, hvilke områder den bruger til fouragering eller jagt, samt andre artsspecifikke hensyn. Denne viden kan bygge på oplysningerne i handlingsplaner for arter, forvaltningsplaner for Natura 2000-lokaliteter eller skovplaner samt andre relevante videnskabelige data og anden forskning vedrørende de pågældende arter.

([38]) Sag C-784/23, Voore Mets og Lemeks Põlva, præmis 49, og sag C-131/24, VIRUS m.fl., præmis 39.

([39]) Jf. sag C-784/23, Voore Mets og Lemeks Põlva, præmis 47-48, hvori Domstolen bekræftede, at begrebet »forsætlighed« skal fortolkes ensartet i artikel 5 i fugledirektivet og artikel 12 i habitatdirektivet. Domstolen anvendte derfor den faste retspraksis om begrebet »forsætlighed« i artikel 12 i habitatdirektivet på det tilsvarende begreb i artikel 5 i fugledirektivet.

([40]) Sag C-784/23, Voore Mets og Lemeks Põlva, præmis 61.

27. Risikovurderingen er derfor baseret på samspillet mellem indvirkningen af den pågældende aktivitet og behovene og risiciene hos den pågældende art. Dette kan for eksempel omfatte fældning af træer i redebygningsperioden på steder, hvor det vides, at der yngler skovfugle, eller visse landbrugsmetoder, der i tilfælde af visse fugle, der bygger rede på jorden, kan føre til drab, ødelæggelse af deres reder eller væsentlig forstyrrelse. Dette indebærer ikke et forbud mod skovhugst og høstaktiviteter, men har til formål at sikre, at denne praksis er forenelig med fuglebeskyttelsen.

28. Hvis en aktivitet tilsvarende planlægges uden for fuglearternes redebygningsperiode, eller der f.eks. træffes andre forholdsregler (jf. nedenfor om forebyggende foranstaltninger), kan den ikke anses for at medføre forsætlig skade. En sådan planlægning kan baseres på tidspunktet på året, hvor det kan forventes, at der ikke forekommer fugle i det område, der berøres af en aktivitet. Det kan også være muligt at identificere specifikke zoner inden for et større område eller habitat, hvor der ikke forekommer fugle. Sådanne hensyn er i høj grad kontekstspecifikke og skal derfor vurderes fra sag til sag.

29. I alle tilfælde spiller de nationale myndigheder en afgørende rolle. De nationale myndigheder bør, når de regulerer økonomiske aktiviteter, basere sig på videnskabelige data om fuglenes geografiske og tidsmæssige forekomst. De bør anvende alle passende midler til proaktivt at formidle oplysninger om fuglenes forekomst og om eventuelle gældende regler for deres beskyttelse samt om tilgængelige forebyggende foranstaltninger. I lyset af artikel 2 bør de nationale myndigheder også gøre disse oplysninger tilgængelige for de berørte interessenter, så det sikres, at deres økonomiske eller rekreative aktiviteter kan udøves, parallelt med at kravene til fuglebeskyttelse opfyldes.

30. Da forbuddene i artikel 5, bortset fra artikel 5, litra d), finder anvendelse uanset deres faktiske indvirkning på de pågældende arter, kan accepten af muligheden for skade ikke bestemmes under henvisning til bestandens størrelse for de pågældende arter eller til indvirkningen herpå ([41]).

3.4. **Forebyggende foranstaltninger for at undgå forsætlig skade**

31. Som forklaret nedenfor kan vedtagelsen af effektive forebyggende foranstaltninger som reaktion på potentielt skadelige aktiviteter, når specifikke betingelser er opfyldt, medføre en udelukkelse af forsætlig skade som forbudt i henhold til artikel 5, litra a), b) eller d). Denne tilgang kan skabe en klar ramme for erhvervsdrivende og nationale myndigheder og nedbringe behovet for at anvende fravigelser og dermed også den administrative byrde.

32. Når en aktivitet sandsynligvis vil indebære en overtrædelse af forbuddene i artikel 5, litra a), b) eller d), kan de nationale kompetente myndigheder fastsætte forebyggende foranstaltninger, som aktører (erhvervsdrivende eller andre) kan iværksætte i planlægnings- og/eller gennemførelsesfasen for at gøre det muligt at udøve den pågældende aktivitet og samtidig så vidt muligt undgå skade på de tilstedeværende fuglearter. Sådanne forebyggende foranstaltninger skal være konkrete og specifikke, tage hensyn til de relevante oplysninger om de pågældende arter og være udformet således, at de så vidt muligt undgår enhver forbudt indvirkning, som den pågældende aktivitet kan have, så det sikres, at forbuddene i artikel 5 faktisk overholdes ([42]). Når aktiviteter er baseret på en forebyggende tilgang ([43]), og der er en høj grad af sikkerhed for, at skaden kan udelukkes, kan efterfølgende resterende indvirkninger anses for tilfældige og ikke forsætlige. Ved denne tilgang kan en aktivitet udøves uden behov for en fravigelse i henhold til artikel 9 i fugledirektivet.

33. Er det ikke muligt at undgå en sådan skadevoldende handling, vil det i stedet være nødvendigt at gøre brug af undtagelsesbestemmelsen i artikel 9 (se næste kapitel).

([41]) Sag C-784/23, Voore Mets og Lemeks Põlva, præmis 49-54.

([42]) Jf. sag C-441/17, Kommissionen mod Polen, præmis 259, hvori EU-Domstolen fastslog, at en afgørelse truffet af de nationale myndigheder, som tillod fældning af træer, der vides at være vigtige levesteder for en række fuglearter, var i strid med artikel 5, litra b) og d), bl.a. fordi der ikke var truffet konkrete og specifikke beskyttelsesforanstaltninger, der kunne udelukke den forbudte skade og sikre overholdelsen af de krav, der er knyttet hertil.

([43]) Jf. analogt forenede sager C-473/19 og C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, præmis 77.

34. Disse forebyggende foranstaltninger kan tages i betragtning ved vurderingen af, om et projekt eller en aktivitet er i strid med forbuddene i artikel 5 ([44]). EU-Domstolen har bekræftet, at det ikke er nødvendigt at vurdere virkningerne af et projekt uafhængigt af de ledsagende foranstaltninger, der foreslås for at undgå disse virkninger eller, for så vidt angår artikel 5, litra d), reducere dem til ubetydelige niveauer. Kun de virkninger, som fuglene reelt oplever som følge af gennemførelsen af et projekt, er relevante ([45]).

35. For så vidt angår fastlæggelsen af sådanne forebyggende foranstaltninger og deres integration i udformningen og gennemførelsen af projekter eller aktiviteter, har de kompetente myndigheder pligt til ved vurderingen af de forebyggende foranstaltninger at tage »de mest pålidelige videnskabelige data, der er til rådighed« og de »seneste internationale forskningsresultater i betragtning« ([46]). Det må imidlertid ikke gøres urimeligt vanskeligt for de erhvervsdrivende og kompetente myndigheder at godtgøre, at der ikke vil opstå forbudt skade ([47]). EU-Domstolen har fastslået, at der ikke består nogen forpligtelse til at kræve bevis for de forebyggende foranstaltningers effektivitet i form af videnskabelig dokumentation, der godtgør, at foranstaltningerne med succes er blevet gennemført i praksis, da en sådan dokumentation ikke altid er tilgængelig ([48]). Når anvendelsen af forebyggende foranstaltninger overvejes, f.eks. i forbindelse med en tilladelsesprocedure, kan deres effektivitet godtgøres ved en velbegrundet vurdering fra en af retten udpeget sagkyndig ([49]), og afhængigt af national ret kan andre lignende redskaber anvendes.

36. Når de først er indført, skal effektiviteten af de forebyggende foranstaltninger overvåges for at sikre, at de gennemføres og faktisk sikrer overholdelse af artikel 5 ved at forhindre skade på fugle og/eller deres reder og æg. Når det er relevant, kan der indføres en mekanisme til at reagere på konstaterede forbudte skader for at sikre overholdelsen af artikel 5. Uden disse overvågnings- og reaktionsmekanismer ville det ikke være muligt at sikre, at de forebyggende foranstaltninger faktisk sikrer overholdelse. Når der konstateres skade, kan det være nødvendigt at foretage justeringer for at imødegå enhver yderligere skade, der opstår, således at overholdelsen af artikel 5 sikres, og den pågældende aktivitet kan fortsætte.

Praktisk gennemførelsesstøtte 2: Nedbringelse af den administrative byrde og sikring af retssikkerheden gennem integrerede forebyggende foranstaltninger

De nationale myndigheder kan fremme økonomiske eller rekreative aktiviteter med risiko for en tilsidesættelse af artikel 5 i fugledirektivet ved at identificere specifikke forebyggende foranstaltninger, der er udformet til effektivt at undgå skade på fugle. Ved gennemførelse af en effektiv forebyggende tilgang bør eventuelle resterende indvirkninger ikke anses for forsætlige, således at aktiviteten kan fortsætte uden behov for en undtagelse i henhold til artikel 9. Dette kan forenkle gennemførelsen og nedbringe den administrative byrde og omkostningerne betydeligt for myndigheder og virksomheder, samtidig med at det skaber retssikkerhed for de erhvervsdrivende. Denne tilgang bør gennemføres gennem et tæt samarbejde mellem de kompetente nationale myndigheder og de økonomiske sektorer, herunder ved at vejlede de erhvervsdrivende om, hvordan de kan overholde kravene i artikel 5 (jf. kapitel 3.3 og 3.5).

3.5. **Specifikke forbud i artikel 5**

37. Hvert af de forbud, der er opregnet i artikel 5, angiver de skadevoldende handlinger, som medlemsstaterne skal forbyde. EU-Domstolen har bekræftet, at for så vidt angår litra a) og b), er enhver undersøgelse af virkningen af en menneskelig aktivitet på de pågældende fuglearters udbredelse ikke relevant ved anvendelsen af disse bestemmelser ([50]). Denne fortolkning kan analogt udstrækkes til også at omfatte litra c) og e), eftersom disse forbud

([44]) Jf. analogt sag C-131/24, VIRUS m.fl., præmis 44. Denne sag vedrørte kun forbuddet i artikel 5, litra d). Fortolkningen er dog også hensigtsmæssig med hensyn til artikel 5, litra a) og b).
([45]) Jf. analogt sag C-131/24, VIRUS m.fl., præmis 45.
([46]) Jf. analogt sag C-131/24, VIRUS m.fl., præmis 57.
([47]) Jf. analogt sag C-131/24, VIRUS m.fl., præmis 50-53, hvor Domstolen henviser til effektivitetsprincippet.
([48]) Jf. analogt sag C-131/24, VIRUS m.fl., præmis 57.
([49]) Jf. analogt sag C-131/24, VIRUS m.fl., præmis 51 og 57-58.
([50]) Sag C-784/23, Voore Mets og Lemeks Põlva, præmis 54.

heller ikke henviser til, at den skadevoldende handling skal have en væsentlig indvirkning på artens udbredelse, eller til fugledirektivets mål. EU-Domstolen har fastslået, at en aktivitets indvirkning på en arts udbredelse kun tages i betragtning, i det omfang dette er relevant for vurderingen af proportionaliteten af en undtagelse, der søges i henhold til artikel 9 ([51]) (jf. kapitel 4). Derimod vil undersøgelsen af indvirkningen af en menneskelig aktivitet på de pågældende fuglearters udbredelse være relevant ved anvendelsen af artikel 5, litra d) ([52]).

Artikel 5, litra a): forsætligt at dræbe eller indfange dem, uanset hvilken metode der anvendes

38. Artikel 5, litra a), finder anvendelse på alle fuglearternes livsstadier, idet ordlyden af denne bestemmelse ikke anfører en afgrænsning.

39. Drab eller indfangning med henblik på jagt kan finde sted for visse arter, der er opført i direktivets bilag II, og inden for de begrænsninger, der er fastsat i artikel 7. Ifølge artikel 7 må de arter, der er opført i bilag II, jages, forudsat at jagten ikke finder sted i redetiden eller i de forskellige faser af yngletiden, og at den ikke bringer beskyttelsesindsatsen i arternes udbredelsesområde i fare. For trækfugle, der er opført i bilag II, omfatter jagtforbuddet også perioden under deres træk til redebygningsstedet. Præciseringer vedrørende bestemmelserne om jagt på de arter, der er opført i bilag II, findes i Vejledningen om jagt i henhold til fugledirektivet ([53]).

Artikel 5, litra b): forsætligt at ødelægge eller beskadige deres reder og æg samt fjerne deres reder

40. Formålet med at beskytte reder ([54]) og æg er at sikre, at fuglearterne kan formere sig. Nogle arter vender hvert år tilbage til den samme rede, mens andre bygger en ny rede. EU-Domstolen har derfor fastslået, at der i henhold til artikel 5, litra b), skal sikres en uafbrudt beskyttelse af reder, idet den har anført, at det er nødvendigt at »beskytte fuglenes redebygningssteder uden afbrydelse, idet mange arter fra år til år anvender de reder, de tidligere har bygget« ([55]). I tilfælde af arter, der fra år til år typisk ikke anvender deres reder igen, og hvis reder normalt ikke genbruges af andre arter, er det dog ikke nødvendigt at beskytte disse reder, når de først er blevet forladt.

Artikel 5, litra c): at indsamle deres æg i naturen og opbevare disse, også selv om de er tomme

41. Indsamling af fugleæg i naturen udgør en betydelig trussel mod deres beskyttelse, da dette afbryder den naturlige ynglecyklus og forhindrer fuglene i at opfostre deres afkom. Dette udgør en særlig alvorlig trussel for sjældne og truede arter eller arter med høj efterspørgsel inden for ulovlig handel med vilde dyr og planter. For visse artsbestande såsom slagfalken (*Falco cherrug*) har indsamling af æg fra reder ført til kraftige bestandsnedgange. Forbuddet mod at opbevare æg, også selv om de er tomme, bidrager derfor til at minimere efterspørgslen efter udtagning, indsamling og handel med æg. EU-Domstolen har fastslået, at dette forbud også skal finde anvendelse uden nogen tidsmæssig begrænsning, hvilket betyder, at æg fra vilde fugle skal være genstand for uafbrudt beskyttelse ([56]).

Artikel 5, stk. d): forsætligt at forstyrre fuglene navnlig i yngletiden, i det omfang, en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med dette direktiv

42. I henhold til artikel 5, litra d), er forstyrrelser af fugle, som ville have væsentlig betydning for opfyldelsen af fugledirektivets formål, forbudt. Derfor finder artikel 5, litra d), ud over betingelsen om, at der skal foreligge »forsætlighed«, kun anvendelse, for så vidt som forstyrrelsen »har væsentlig betydning for formålet om at opretholde

([51]) Sag C-784/23, Voore Mets og Lemeks Põlva, præmis 54-56.
([52]) Sag C-131/24, VIRUS m.fl., præmis 43.
([53]) https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive/sustainable-hunting-under-birds-directive_en.
([54]) En rede er et hulrum eller en konstruktion, som en fugl bygger eller vælger til at lægge sine æg i og til at ruge og beskytte sit afkom i.
([55]) Sag C-252/85, Kommissionen mod Frankrig, præmis 9.
([56]) Sag C-252/85, Kommissionen mod Frankrig, præmis 9.

eller tilpasse bestanden af de pågældende fuglearter på et tilfredsstillende niveau« ([57]). Selv om dette forbud finder anvendelse uden strenge tidsmæssige begrænsninger, er det særligt relevant i forbindelse med forstyrrelser i yngletiden, da dette er den fase, der er forbundet med størst risiko med hensyn til fuglearters overlevelse og dermed for opfyldelsen af direktivets formål.

43. EU-Domstolen har bekræftet, at dette forbud kun finder anvendelse på forstyrrelser, som har væsentlig betydning for opretholdelsen af bestanden af en art på et tilfredsstillende niveau, og ikke for enheder af disse arter. Situationen er kun en anden, hvis »bestanden af en given vild fugleart er så reduceret i antal, at forstyrrelsen af isolerede enheder af denne art kan bringe bevarelsen af selve fuglearten i fare« ([58]).

44. De kompetente myndigheder skal derfor nøje vurdere, hvilket forstyrrelsesniveau der kan anses for at have væsentlig betydning, under hensyntagen til artens karakteristika, risici og krav samt de pågældende aktiviteter. Forbuddet i artikel 5, litra d), skal anvendes strengere på sjældne og/eller sårbare arter samt på arter, der f.eks. har en ugunstig bevaringsstatus. For arter, hvis bestande ligger over et tilfredsstillende niveau, vil der kunne tillades en højere grad af forstyrrelse.

45. Faktorer, der skal tages i betragtning ved fastlæggelsen af, om en forstyrrelse har væsentlig betydning, omfatter varigheden (midlertidig eller permanent), intensiteten (omfang, støjniveau, graden af ændring af omgivelserne), hyppigheden, arealudstrækningen og nærheden til de berørte fugle. Det er derfor også nødvendigt at tage hensyn til forstyrrelsernes kumulative virkninger i forhold til de andre aktiviteter, der foregår i området, for præcist at kunne fastslå, om forstyrrelsen har væsentlig betydning.

46. Som nævnt i artikel 5, litra d), er forstyrrelse i yngletiden særlig relevant, men der bør også tages hensyn til andre sårbare livsstadier, som kan bringe overlevelsen i fare (såsom forstyrrelser på vigtige fourageringsområder og overvintringsområder).

47. Ved vurderingen af, om en forstyrrelse har væsentlig betydning i forhold til målet om at opretholde eller genoprette bestande på et tilfredsstillende niveau, kan der tages hensyn til eventuelle forebyggende foranstaltninger (jf. afsnit 3.3), som effektivt forhindrer, at et projekt eller en anden aktivitet forstyrrer fugle, eller reducerer forstyrrelsen i et sådant omfang, at den ikke har væsentlige virkninger ([59]). Det må ikke gøres »uforholdsmæssigt vanskeligt« at føre bevis for, at en sådan forstyrrelse ikke vil have væsentlige virkninger på direktivets formål ([60]).

Artikel 5, stk. e): at være i besiddelse af fugle af arter, som det ikke er tilladt at jage og indfange

48. Dette forbud finder anvendelse på alle livsstadier af for fugl, der enten er levende eller død, og på enhver del heraf. Det finder ikke anvendelse på jagtbare fuglearter, der er opført i bilag II (med forbehold af de begrænsninger, der er fastsat i artikel 7), eller på fugle, der ikke er omfattet af direktivet (jf. afsnit 2.1), og heller ikke på fugle, der i øvrigt lovligt er indfanget i naturen i medfør af en lovlig undtagelse i henhold til artikel 9.

49. Det skal være muligt at identificere fugle i fangenskab ved hjælp af et officielt registreringssystem på nationalt plan. Dette kan sikres ved anvendelse af et officielt ringmærkningssystem ([61]) eller – endnu bedre – ved brug af mikrochiptranspondere eller DNA-fingeraftryk, da disse metoder er mere holdbare. Under alle omstændigheder er en lukket registreret fodring i den korrekte størrelse, som ikke er blevet manipuleret med, som minimum den betingelse, der viser, at fuglen var i opdrætterens besiddelse i fuglens første ti levedage, hvilket angiver, at den formodes at være født i fangenskab.

([57]) Sag C-784/23, Voore Mets og Lemeks Põlva, præmis 62.
([58]) Sag C-131/24, VIRUS m.fl., præmis 41.
([59]) Sag C-131/24, VIRUS m.fl., præmis 44. I denne sag vedrørte de forebyggende foranstaltninger et vejprojekt. Det samme ville dog gælde for andre aktiviteter.
([60]) Sag C-131/24, VIRUS m.fl., præmis 53.
([61]) En lukket fodring i den korrekte størrelse, som ikke er blevet manipuleret med, er minimumsbetingelsen for at føre bevis for, at en fugl var i opdrætterens besiddelse i fuglens første ti levedage, hvilket angiver, at den formodes at være født i fangenskab.

3.6. **Gennemførelse af artikel 5**

3.6.1. *Behovet for en fuldstændig og effektiv lovgivningsmæssig ramme*

50. Som forklaret i kapitel 1 skal bestemmelserne i et direktiv gennemføres med uomtvistelig bindende virkning samt med den specificitet, præcision og klarhed, der er nødvendig for at opfylde retssikkerhedsprincippet. I henhold til artikel 5 skal der derfor vedtages en fuldstændig og effektiv lovgivningsmæssig ramme gennem gennemførelsen af konkrete og specifikke beskyttelsesforanstaltninger, der sikrer, at forbuddene rent faktisk overholdes ([62]). Overordnet set skal medlemsstaterne sikre, at aktiviteter, herunder tilbagevendende aktiviteter, udføres i overensstemmelse med bestemmelserne om beskyttelse af arter, således at forbudte skadevoldende handlinger effektivt undgås. Den generelle ordning til beskyttelse bør omfatte regler og praksis, der er fastsat for de erhvervsdrivende, men også oplysningskampagner, fremmende tiltag og, om nødvendigt, håndhævelsesforanstaltninger. Dette kan opnås ved hjælp af forskellige værktøjer såsom planlægningsinstrumenter, ordninger med forudgående samtykke eller specifikke regler, der gælder for enkeltpersoner eller erhvervsdrivende i sektorer, som sandsynligvis vil påvirke fuglearter.

51. Foranstaltningerne bør tilpasses den pågældende arts livscyklus under hensyntagen til dens yngleperiode, fourageringssteder, trækruter, rastesteder og redebygning. Hvor det er relevant, kan der anvendes foranstaltninger på grupper af arter, der er udsat for de samme trusler og har de samme karakteristika. På grundlag af artikel 2 kan beskyttelses- og genopretningsmålene for en art begrunde mere specifikke eller restriktive foranstaltninger for at udelukke enhver indvirkning fra de aktiviteter, der er forbudt i henhold til artikel 5.

52. De kompetente myndigheder i medlemsstaterne skal klart formidle forbuddene samt de tilgængelige oplysninger om arternes forekomst og de tilgængelige eller foreskrevne beskyttelsesforanstaltninger til de berørte jord- og havbrugere og den brede offentlighed. Overvågning er afgørende for at fastslå foranstaltningernes effektivitet. Dette kan omfatte GPS-sporing, overvågning af reder og kolonier og, for så vidt angår rekreative aktiviteter, arrangørernes overvågning af deltagerne. Omfanget og størrelsen af en sådan overvågning (f.eks. på parcelniveau/lokalitetsniveau, landskabsniveau eller regionalt niveau) bør fastlægges af de nationale kompetente myndigheder for at sikre, at der fra sag til sag gives et effektivt overblik over den indvirkning, som foranstaltningerne har på fugle.

53. Selv når alle de forebyggende foranstaltninger er truffet, kan det ikke garanteres, at alle risici er elimineret. Medlemsstaterne bør indføre et system, der vurderer effektiviteten af de forebyggende foranstaltninger og regelmæssigt reviderer disse foranstaltninger som led i den generelle ordning til beskyttelse som krævet i henhold til artikel 5.

54. Disse foranstaltninger, der træffes til gennemførelse af fugledirektivet, bør suppleres med yderligere gennemførelses- eller incitamentsforanstaltninger, herunder målrettede oplysninger om beskyttelseskravene. Disse foranstaltninger kan omfatte retningslinjer og brochurer udarbejdet specifikt til sektoren, en oplysningsindsats over for interessenter samt solid overvågning af forekomsten af fugle og reder, idet der samtidig drages nytte af input fra borgervidenskab.

55. I særlige tilfælde og når betingelserne er opfyldt, kan der meddeles en undtagelse fra den generelle ordning til beskyttelse (jf. kapitel 4).

56. For at undgå behovet for en undtagelse og dermed nedbringe den administrative byrde kan medlemsstaterne træffe forebyggende foranstaltninger for at sikre overholdelsen af kravene i direktivets artikel 5. Sådanne forebyggende foranstaltninger tager højde for de enkelte sektorers særlige karakteristika, således som det er forudsat i direktivets artikel 2, og letter overholdelsen.

57. Forebyggende foranstaltninger (som forklaret i afsnit 3.3) kan vedrøre typen, placeringen og udformningen af samt tidspunktet for en bestemt aktivitet eller et bestemt projekt. Disse foranstaltninger kan vedrøre planlægnings-, anlægs- og driftsfaserne for et projekt eller en aktivitet. Det kan f.eks. være opsætning af værn langs veje, som forhindrer fugle i at flyve ind i og kollidere med biler, eller fastsættelse af lavere hastighedsgrænser på en motorvej, når den først er anlagt, hvis muligheden for forbudte skadevoldende handlinger ikke kan udelukkes. Sådanne foranstaltninger skal være fuldt funktionsdygtige under hele projektets eller aktivitetens varighed.

([62]) Sag C-441/17, *Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven)*, præmis 252.

3.6.2. *Medtagelse af kravene i artikel 5 i tilladelsesprocedurer*

58. Artikel 5 kræver ikke specifikke konsekvensvurderinger eller tilladelsesprocedurer for at sikre overholdelse. Eftersom artikel 5 er en direktivbestemmelse, har medlemsstaterne fleksibilitet til at vælge de mest hensigtsmæssige midler til at gennemføre kravene, herunder ved at medtage dem i eksisterende tilladelses- eller miljøprocedurer. Dette er i overensstemmelse med princippet om medlemsstaternes proceduremæssige autonomi ([63]).

59. For en planlagt aktivitet eller et planlagt projekt, der kræver tilladelse, f.eks. opførelse af elledninger, vindmølleparker, motorveje, miner eller akvakulturanlæg, kan medlemsstaterne medtage beskyttelsesforanstaltningerne i godkendelses- eller tilladelsesprocedurerne og i de miljøkonsekvensvurderinger, der er fastsat i artikel 6, stk. 3, i habitatdirektivet, eller i direktivet om miljøkonsekvensvurdering ([64]) og direktivet om strategisk miljøvurdering ([65]) for at sikre, at aktiviteter, der kræver tilladelse, ikke er skadelige for fuglearter. Dette er også muligt for tilbagevendende eller igangværende aktiviteter, således at artsbeskyttelseskravene kan tages i betragtning i forbindelse med fornyelsen af tilladelserne.

60. I denne sammenhæng kan sandsynligheden for, at den pågældende aktivitet vil føre til skader, der er forbudt i artikel 5, vurderes og afgrænses gennem eksisterende beslutningsprocesser. Miljøkonsekvensvurderinger eller screeningsafgørelser, der er truffet i henhold til direktivet om miljøkonsekvensvurdering, kan i den forbindelse udgøre en nyttig ramme for at identificere risici for fuglearter. Artikel 3, stk. 1, litra b), i direktivet om miljøkonsekvensvurdering pålægger medlemsstaterne at identificere, beskrive og vurdere et projekts direkte og indirekte væsentlige virkninger på bl.a. biodiversitet som en af miljøets komponenter, med særlig opmærksomhed på arter, der er beskyttet i henhold til fugledirektivet. Denne beskrivelse af de sandsynlige virkninger kan bruges til at afgøre, om det er nødvendigt at træffe forebyggende foranstaltninger og tilpasse det pågældende projekt, så det er i overensstemmelse med forbuddene i artikel 5. Tilsvarende kan anvendelsen af direktivet om strategisk miljøvurdering på planer (f.eks. skovplaner) bruges til at identificere relevante forebyggende foranstaltninger og sikre overholdelse af kravene i artikel 5.

61. Når en plan eller et projekt, enten i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter, sandsynligvis kan påvirke Natura 2000-lokaliteter væsentligt, bør den/det være genstand for en passende vurdering i henhold til artikel 6, stk. 3, i habitatdirektivet (jf. kapitel 1 for nærmere oplysninger om den generelle ramme for fugledirektivet). Det betyder, at vurderingen af den potentielle skade på fugle kan indgå i de vurderinger, der udgør en del af beslutningsprocesserne på forskellige niveauer i en medlemsstat. Dette gør det muligt hurtigt og korrekt at identificere den potentielle indvirkning forbundet med et projekt på fuglearter med henblik på at sikre overholdelsen af bestemmelserne i artikel 5 i fugledirektivet, inden projektet gennemføres.

62. Nogle medlemsstater har medtaget artskonsekvensvurderinger i eksisterende tilladelsesprocedurer ([66]), bl.a. for at nedbringe den administrative byrde. Andre medlemsstater har indført specifikke procedurer for at opfylde kravene i artikel 5 i tilfælde, hvor ovennævnte miljøvurderinger ikke finder anvendelse. Det er også muligt i den sektorspecifikke lovgivning at fastsætte standardiserede forebyggende foranstaltninger for aktiviteter, der vides at medføre drab på fugle eller væsentlig forstyrrelse af dem, at udstede sektorspecifikke retningslinjer eller standarder eller at indføre sæsonbestemte begrænsninger for visse aktiviteter. Når medlemsstaterne vælger den bedste tilgang til gennemførelse af kravene i artikel 5, bør de også overveje den potentielle administrative byrde.

([63]) Se sag C-131/24, *VIRUS m.fl.*, præmis 50-53.

([64]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT L 26 af 28.1.2012, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/92/oj), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014. Se også Guidance on the interpretation of definitions of project categories in Annex I and II of the EIA Directive (https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e7f9c73c-86ba-11ef-a67d-01aa75ed71a1/language-en?).

([65]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EFT L 197 af 21.7.2001, s. 30, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2001/42/oj).

([66]) I Frankrig svarer vurderingen af et projekts indvirkning på arter til proceduren i artikel 6, stk. 3, i habitatdirektivet for Natura 2000-lokaliteter. Ethvert projekt, der sandsynligvis vil have væsentlige virkninger for fugle, er underlagt en hensigtsmæssig vurdering af dets indvirkning på fuglebeskyttelsen. Hvis projektet påvirker arten væsentligt, gør myndigheden brug af undtagelser.

3.6.3. *Eksempler på aktiviteter, der kan falde ind under anvendelsesområdet for artikel 5, og på potentielle forebyggende foranstaltninger*

Vej og jernbane

63. Vej- eller jernbanetrafik kan påvirke fuglearter, idet fugle kan kollidere med køretøjer og transportinfrastruktur, eller fordi trafikstøj kan medføre væsentlig forstyrrelse ([67]). De kompetente nationale myndigheder har ansvaret for at træffe de nødvendige foranstaltninger for at forhindre forbudte skadevoldende handlinger i forbindelse med opførelse og drift af transportinfrastruktur. Relevante foranstaltninger kan omfatte fastsættelse af permanente eller midlertidige hastighedsgrænser, lukning af vejen i visse perioder, opsætning af antikollisionsskærme med flere tegninger eller billeder af rovfugle på gennemsigtige støjskærme og opsætning af andre relevante konstruktioner, f.eks. for at undgå forurening som følge af afstrømning eller undgå andre former for forstyrrelse.

Energi

64. Energiproduktion og energiinfrastruktur, navnlig når den er baseret på fossile brændstoffer, kan have en betydelig negativ indvirkning på fuglearter. Hvis man navnlig tager den kumulative virkning på klimaet i betragtning, dræber emissioner fra kraftværker baseret på fossile brændstoffer mere end 30 gange så mange fugle som vindmølleparker pr. produceret GWh ([68]). Der kan forekomme en påvirkning af fuglene, når de kolliderer med skorstene på kraftværker, der fyres med fossile brændstoffer, vindmøller, kølekonstruktioner ved kernekraftværker samt transmissions- og distributionsledninger. Derfor er det nødvendigt at medtage passende forebyggende foranstaltninger i planlægningen og i de enkelte projekter.

65. Vindenergi udgør den største andel af produktionen af vedvarende energi i EU og bidrager dermed til bekæmpelsen af klimaændringer, som er hovedårsagen til tab af biodiversitet. Vindmølleparker kan imidlertid påvirke fuglebestandene negativt. Selv om vindmøller står for mindre end 0,1 % af fugledødsfaldene relateret til mennesket, hvilket er langt færre end traditionelle energianlæg eller skyskrabere ([69]), er den potentielle indvirkning på grund af dens relevans blevet undersøgt indgående både i og uden for EU. Der findes mange nationale vejledningsdokumenter, der omhandler indvirkninger og mulige afbødende foranstaltninger, og derudover har Kommissionen udgivet det »Vejledende dokument om vindenergianlæg og EU's naturlovgivning« ([70]).

66. En væsentlig risiko ved vindmøller er fuglekollisioner med rotorbladene. Der skal anlægges en hierarkisk tilgang, når der overvejes afbødende foranstaltninger. Først bør der overvejes foranstaltninger, som har til formål at undgå indvirkningen, f.eks. ved fra starten at forhindre, at der opstår væsentlig indvirkning, idet der begyndes med en strategisk placering af vindmølleparkerne for at gå uden om trækruter, ynglesteder og fourageringsområder. Hvor dette ikke er muligt, bør der træffes foranstaltninger, som har til formål at reducere indvirkningen.

Casestudie 1: risikokort for fugle og flagermus i forbindelse med vindmølleparker i Flandern

I Flandern er der blevet udarbejdet et kombineret risikokort, der har til formål at angive områder, hvor placeringen af vindmøller kan udgøre en risiko for fugle eller flagermus. Det er tænkt som grundlag og vejledning for mere lokalitetsspecifikke vurderinger og strategisk planlægning. Det er et eksempel på et risikokort for flere arter og viser, hvordan forskellige grupper kan vurderes med et redskab. Det opdeler regionen i fire kategorier: høj, mellemhøj og mulig risiko samt lav risiko/ingen data. Selv om visse aspekter af kortet er særegne for Flandern, vil principperne let kunne anvendes andre steder.

([67]) I sag C-131/24, VIRUS m.fl., præmis 39, bekræftede Domstolen, at projekter inden for vejanlæggelse kan falde ind under anvendelsesområdet for artikel 5, litra d), selv når skade på fugle ikke var formålet med den pågældende aktivitet.
([68]) 5 things you should know about wind energy – Europa-Kommissionen.
([69]) 5 things you should know about wind energy – Europa-Kommissionen.
([70]) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2b08de80-5ad4-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-da.

Værktøjet omfatter et GIS-baseret risikokort for fugle, som består af ni temakort (f.eks. fouragerings- og rasteområder for ikke-ynglende vildtfugle, sæsonbestemte trækruter) og et habitatforudsigelseskort. Disse lag undersøges bedst enkeltvis, men de kan også lægges oven på hinanden for at give et overblik over alle potentielle risici. De kombinerede lag vises på et syntesekort med risikokategorierne høj (3), middel (2) og mulig risiko (1) samt lav risiko/ingen data (0). Kortet kan studeres i detaljer i en webbaseret applikation, som også stiller andre vigtige kort til rådighed, herunder kort over beskyttede naturreservater, Natura 2000-lokaliteter osv.

Risikokortene og de ledsagende retningslinjer anvendes ofte i forbindelse med beslutninger om placering i Flandern. Projektbygherrer og konsulentvirksomheder bruger dem til strategisk planlægning og som udgangspunkt for mere detaljerede projektvurderinger. Lokale og regionale myndigheder anvender dem til samme formål og til at kontrollere, om projektbygherrer og konsulentvirksomheder behørigt har taget hensyn til de tilgængelige oplysninger. Det skal understreges, at vurderingen på lokalt plan bør være mere detaljeret for områder med høj risiko.

Den webbaserede applikation: https://geo.inbo.be/windturbines/index.html.

Yderligere oplysninger:

Flemish Risk Atlas Birds/Bats – Wind Turbines, https://www.vlaanderen.be/inbo/en-gb/data-applications/de-vlaamse-risicoatlas-vogelsvleermuizen-windturbines/

67. Efter gennemførelse af undgåelsesforanstaltninger kan en midlertidig behovsstyret tilpasning anvendes som en vigtig afbødningsstrategi for at reducere fuglekollisioner med vindmøller, navnlig langs større trækruter. Dette kan omfatte midlertidige tilpasninger af aktiviteten under hensyntagen til sæsonmæssige og døgnbestemte mønstre i arternes adfærd, f.eks. midlertidig standsning af rotorbladene, når der registreres fugle i nærheden af vindmøller. Den behovsstyrede midlertidige tilpasning, som oprindelig var baseret på menneskelige observatører, automatiseres nu i stigende grad ved hjælp af radar, kameraer, GPS-sendere, geofencing og kunstig intelligens til at spore fuglenes bevægelser i realtid. Nogle systemer kombinerer menneskelig og teknologisk registrering. Her står den erhvervsdrivende for at træffe den endelige beslutning om standsning.

68. Hvis undgåelsesforanstaltninger ikke anses for hensigtsmæssige eller forholdsmæssige, bør der overvejes foranstaltninger til at begrænse påvirkningen. Disse kan omfatte foranstaltninger i forbindelse med projektudformningen, som kan mindske påvirkningernes intensitet (f.eks. kan visuelle afskrækkelsesmidler på vindmøller, der gør dem mere synlige for fugle, reducere risikoen for kollision, og akustiske afskrækkelsesanordninger kan anvendes under opførelse og drift af offshoreprojekter for at reducere undervandsstøj).

Casestudie 2: behovsstyret radarassisteret standsning, Barão de São João-vindmølleparken, Portugal

E.ON's Barão São João-vindmøllepark på 50 MW, som ligger på en trækrute, har gjort brug af en protokol for behovsstyret radarassisteret standsning (RASOD), der var baseret på et forud fastlagt sæt kriterier. Et overvågningshold, der foretog observationer fra udsigtspunkter, overvågede trækfuglenes flyveaktivitet. Radardata i realtid gav overvågningsholdets koordinator oplysninger af højere kvalitet, som kunne danne grundlag for at iværksætte en standsning.

Med tiden har overvågningsholdets erfaringer haft en positiv indvirkning på RASOD-tilgangens effektivitet: Den gennemsnitlige tid fra det tidspunkt, hvor en ordre blev givet, til standsningen fandt sted, faldt med 91 %, og det gennemsnitlige årlige antal ækvivalente standsningstimer faldt med 86 % i perioden 2010-2014. Rotorbladene kunne bringes til standsning inden for ca. 15 sekunder, efter at en standsning var blevet iværksat. Til dette blev der brugt et system til overvågning, kontrol og dataindsamling (SCADA), som gav adgang i realtid til og muliggjorde styring af de enkelte vindmøller og vindmølleparker.

Endvidere blev møllerne sat i gang igen uden behov for yderligere kommunikation med operatørerne. I den tid, standsningsprotokollen fandt anvendelse, blev der ikke registreret kollisioner hos trækkende svævefugle. I det femårige studies sidste år svarede den samlede ækvivalente standsningsperiode til 0,2 % af den årlige tilgængelige ækvivalente tid, og mere end 40 % af de ækvivalente standsningsperioder medførte et ubetydeligt energitab på grund af de lave vindhastigheder.

69. For anlæg til vedvarende energi, samplacerede energilagringsfaciliteter og sådanne anlægs og lagringsanlægs nettilslutning er der ved direktiv (EU) 2023/2413 (det reviderede direktiv om vedvarende energi) ([71]) indført relevante bestemmelser om indførelse af afbødende foranstaltninger inden for »områder til fremskyndelse af vedvarende energi« (artikel 15c i det reviderede direktiv om vedvarende energi), »særlige infrastrukturområder« (artikel 15e i det reviderede direktiv om vedvarende energi) samt for projekter vedrørende vedvarende energi uden for disse områder (artikel 16b i direktivet om vedvarende energi).

70. Artikel 15c, stk. 1, litra b), i det reviderede direktiv om vedvarende energi indeholder bestemmelser om fastsættelse af hensigtsmæssige regler for effektive afbødende foranstaltninger ved udarbejdelsen af planer for områder til fremskyndelse af vedvarende energi. Det fastsættes heri, at medlemsstaterne, hvor det er relevant, skal sikre, at passende afbødende foranstaltninger anvendes rettidigt og på en forholdsmæssig måde bl.a. for at sikre overholdelsen af artikel 5 i fugledirektivet. Artikel 15e, stk. 2, i det reviderede direktiv om vedvarende energi indeholder en lignende bestemmelse, for så vidt angår udarbejdelsen af planer for særlige infrastrukturområder for net- og lagringsinfrastruktur, der er nødvendig for at integrere vedvarende energi i elsystemet. Der er blevet udarbejdet vejledning ([72]) og en specifik undersøgelse ([73]) om udpegning af områder til fremskyndelse af vedvarende energi samt vejledning ([74]) om etablering af særlige infrastrukturområder, herunder om anvendelsen af afbødende foranstaltninger.

71. Udtrykket »passende afbødende foranstaltninger« betyder, at de afbødende foranstaltninger bør være tilstrækkelige og effektive med henblik på at sikre overholdelsen af artikel 5 i fugledirektivet (f.eks. undgåelse af drab på fugle og betydelig forstyrrelse af fugle), men samtidig forholdsmæssige. Hvis det f.eks. er godtgjort, at anvendelsen af visuelle eller akustiske afskrækkelsesmidler er tilstrækkelig til at undgå fuglekollisioner med vindmøller i en bestemt vindmøllepark, vil det ikke være nødvendigt at anvende en anden afbødende foranstaltning såsom midlertidig begrænsning af driften, når der er fugle i nærheden.

72. I artikel 16b, stk. 2, i det reviderede direktiv om vedvarende energi (EU) 2023/2413 præciseres det, at der for projekter, der er beliggende uden for områder til fremskyndelse af vedvarende energi, gælder følgende: »Når der i et specifikt projekt for vedvarende energi er truffet passende afbødende foranstaltninger, betragtes drab på eller forstyrrelse af de arter, der er beskyttet i henhold til artikel 12, stk. 1, i direktiv 92/43/EØF og artikel 5 i direktiv 2009/147/EF, ikke som værende forsætlig.« Betragtning 37 i det reviderede direktiv om vedvarende energi præciserer endvidere, at drab eller betydelig forstyrrelse ikke bør anses for forsætlig, når der i et projekt vedrørende opførelse og drift af anlæg til vedvarende energi [som er omfattet af direktivet om vedvarende energi] er fastsat passende afbødende foranstaltninger for at undgå sådanne drab, at forebygge forstyrrelser, at vurdere effektiviteten af sådanne foranstaltninger ved passende overvågning, og der på baggrund af de indsamlede oplysninger træffes yderligere foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at der ikke er nogen væsentlig skadelig indvirkning på den pågældende arts bestand. Selv om der i betragtning 37 ikke skelnes mellem projekter, der er beliggende inden for og uden for områder til fremskyndelse af vedvarende energi, må det lægges til grund, at denne præcisering finder anvendelse i begge sammenhænge ([75]).

73. Hvad angår anvendelsen af nye afbødende foranstaltninger (hvis effektivitet ikke er blevet bredt afprøvet), tillader artikel 15c, stk. 1, og artikel 16b, stk. 2, i direktivet om vedvarende energi deres anvendelse i pilotprojekter for anlæg til vedvarende energi, der er beliggende inden for og uden for områder til fremskyndelse af vedvarende energi, forudsat at deres effektivitet overvåges, og at der straks træffes korrigerende foranstaltninger, hvis de ikke viser sig at være effektive.

74. Det skal imidlertid sikres, at effektiviteten af sådanne foranstaltninger overvåges. På baggrund af de indsamlede oplysninger vil det være nødvendigt efter behov at træffe yderligere foranstaltninger, hvis de ikke viser sig at være effektive.

([71]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2023/2413 af 18. oktober 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, 31.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj).

([72]) https://energy.ec.europa.eu/publications/guidance-designating-renewables-acceleration-areas_en.

([73]) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/354ebc7c-496d-11ef-acbc-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Searchresult&WT.

([74]) https://commission.europa.eu/document/download/76fa5c90-909c-4bda-b655-edf564f5542e_en?filename=C_2025_4012_1_EN_annexe_acte_autonome_cp_part1_v2.pdf.

([75]) Artikel 16b, stk. 2, i direktiv (EU) 2023/2413 vedrører udtrykkeligt projekter, der er beliggende uden for områder til fremskyndelse af vedvarende energi. På denne baggrund bør projekter, der er beliggende inden for områder til fremskyndelse af vedvarende energi, og som nyder godt af forenklede tilladelsesprocedurer, ikke være underlagt strengere regler for artsbeskyttelse end dem, der gælder uden for områder til fremskyndelse af vedvarende energi.

Eltransmissions- og distributionsfaciliteter

75. Elledninger kan udgøre flere væsentlige risici for fugle, navnlig ved kollision og elektrisk stød.

76. Både transmissions- og distributionsledninger kan forårsage kollisioner. Disse kan opstå, når fugle, navnlig større arter som rovfugle eller vandfugle, ikke opdager ledninger i deres flyvebane, hvilket medfører tilskadekomst eller død. Dette er især problematisk i områder, hvor elledninger krydser trækruter, vådområder eller åbne landskaber, hvor fugle er afhængige af visuelle signaler for at orientere sig. Nogle arter er mere sårbare på grund af deres flyveadfærd, størrelse eller begrænsede manøvredygtighed.

77. En anden stor trussel er elektrisk stød forårsaget af mellem- og lavspændingsledninger. Denne berører navnlig større fugle, der sætter sig på master eller krydser og samtidig berører tofasede ledere eller én leder og en jordet anordning, navnlig når fjerdragten er våd, hvorved der dannes et elektrisk kredsløb. Risikoen er størst for rovfugle, storke og andre store fugle, og dødeligheden er ofte koncentreret i områder, hvor masternes udformning eller afstanden mellem lederne er utilstrækkelig. Artsgrupper, der særligt hyppigt berøres af elektrisk stød, omfatter Ciconiiformes, Falconiformes, Accipitriformes, Strigiformes og Passeriformes ([76]).

78. Ud over direkte dødsfald kan elledninger føre til sekundære økologiske virkninger såsom bestandsnedgang, ændringer i artssammensætningen og øget sårbarhed over for rovdyr. Afbødende foranstaltninger som fugleskræmmere, isolerede ledere og strategisk linjeføring er afgørende for at reducere denne indvirkning. Derudover er det fortsat vigtigt med en omhyggelig planlægning og overvågning for at skabe balance mellem udvikling af energiinfrastruktur og fuglebeskyttelse. Desuden kan højspændingsledninger medføre en fragmentering af levesteder og skabe barrierer, der ændrer fuglenes bevægelsesmønstre og potentielt reducerer adgangen til vigtige fouragerings- eller yngleområder.

79. Kommissionen har udarbejdet et særligt vejledningsdokument om emnet for at hjælpe medlemsstaterne, interessenterne og de erhvervsdrivende med at håndtere disse spørgsmål i overensstemmelse med bestemmelserne i EU's naturbeskyttelseslovgivning ([77]). Lignende vejledning er også blevet udarbejdet andetsteds ([78]).

Casestudie 3: SafeLines4Birds-projektet

SafeLines4Birds er et seksårigt projekt, der medfinansieres af EU's LIFE-program og har til formål at nedbringe ikkenaturlig fugledødelighed forårsaget af elledninger i Frankrig, Belgien og Portugal. Disse påvirkninger – kollisioner, elektrisk stød og forstyrrelser i yngletiden – udgør væsentlige trusler mod forskellige fuglearter, herunder lammegrib, munkegrib og dværgtrappe. Projektet fokuserer på 13 arter, der er særligt sårbare på grund af deres størrelse, adfærd og udbredelse.

Et konsortium bestående af 15 partnere, herunder transmissionssystemoperatører (TSO'er), distributionssystemoperatører (DSO'er), miljø-NGO'er og videnskabelige eksperter fra Frankrig, Belgien, Portugal, Tyskland og USA, samarbejder om projektet. SafeLines4Birds, som er iværksat af Frankrigs nationale komité for fugleliv (CNA), er et eksempel på en sjælden og effektiv koordinering mellem naturbeskyttelsesorganisationer og netoperatører. Dette samarbejde letter målrettede og koordinerede tiltag til at afbøde elledningers indvirkning på fugle.

([76]) https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0006320797001766.
([77]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018XC0618(02).
([78]) Bernkonventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, 2004. Henstilling nr. 110 om minimering af de negative virkninger af ovenjordiske eltransmissionsanlæg (elledninger) på fugle, *https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=847305&Site=COE*, FN's konvention om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr (CMS), 2002. Resolution 7.4 on Electrocution of Migratory Birds, *http://www.cms.int/sites/default/files/document/RES_7_04_Electrocution_0_0.pdf*.

Projektet anvender en mangesidet tilgang til at imødegå fugledødelighed. Der skal primært udarbejdes et risikokort, og de mest kritiske områder skal udpeges, således at der efterfølgende kan gennemføres eftermonteringsforanstaltninger eller ydes bidrag til den fremtidige planlægning af elnettet. Blandt de vigtigste afbødende foranstaltninger, som projektet vil gennemføre, er installationen af 3 880 antikollisionsanordninger på steder med høj risiko. Inden for rammerne af projektet vil der blive afprøvet innovative løsninger som Avian Collision Avoidance System (ACAS), der anvender ultraviolet lys til at øge ledningernes synlighed om natten, samt gennemført foranstaltninger til at forebygge elektrisk stød. Desuden har SafeLines4Birds til formål at reducere forstyrrelser i yngleperioden og forbedre og dele viden i hele Europa. Det langsigtede mål er at sikre levedygtigheden af de pågældende fuglearter ved at minimere deres interaktioner med elledninger.

Yderligere oplysninger:

https://www.safelines4birds.eu/.

Tekstboks 1: Wingspan-konferencen

Konferencen Wingspan 2024: Partnerships for a bird-friendly energy transition blev afholdt i Bruxelles i 2024 og var den første udgave af Wingspan – en konference, der skal afholdes hvert andet år og omhandler naturbeskyttende energiomstilling.

På konferencen i 2024 blev der præsenteret en række partnerskaber mellem elnetoperatører, udviklere og erhvervsdrivende inden for vedvarende energi og miljøaktører i civilsamfundet, hvilket skabte grobund for nye partnerskaber. Konferencen var den første i en række konferencer, der afholdes hvert andet år, og som samler naturbeskyttere, forskere, netoperatører, udviklere inden for vedvarende energi og regeringsrepræsentanter med henblik på at dele strategier og løsninger for en naturbeskyttende energiomstilling. Emner, der var tilrettelagt for et internationalt publikum, omfattede nyere videnskabelig viden, avancerede beskyttelsesstrategier og teknologiske innovationer, der inddrager naturhensyn.

Med 320 deltagere online og fysisk samlede arrangementet en bred vifte af interessenter – netoperatører, NGO'er, udviklere inden for vedvarende energi, akademikere og myndigheder – fra hele verden for at imødekomme det presserende behov for en naturvenlig energiomstilling. Konferencen omfattede paneldiskussioner, videnskabelige præsentationer, en workshop, en plakatpræsentation og en messe med fremvisning af fuglebeskyttelsesudstyr langs elledninger og ved vindenergiinfrastruktur.

Alt konferencemateriale er tilgængeligt her: https://wingspan-conference.eu/wingspan-2024/.

Abstraktsamling: https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:EU:ccde2a24-f6a9-4347-bfd1-43daa5280358.

Udvindingsindustrien

80. Udvinding af mineraler har i sagens natur altid en indvirkning på aktivitetsområdet. I de fleste miner og stenbrud fjernes overfladeelementer under udvindingsprocessen, og derfor er der brug for plads til jorddepoter, aflejringer og bassiner samt til tilhørende infrastruktur, bygninger og adgangsveje. Disse aktiviteter kan undertiden også forårsage ødelæggelse af reder og æg samt betydelige forstyrrelser af fugle samt medføre tab eller forringelse af deres levesteder. Imidlertid sker dette på ingen måde systematisk, og risikoen for sådanne indvirkninger skal vurderes fra sag til sag. Det er nødvendigt med løbende overvågning af fuglenes forekomst, og der bør på dette grundlag træffes passende foranstaltninger på udvindingsstedet og i de omkringliggende områder. Kommissionen har udarbejdet specifik vejledning på området for at hjælpe medlemsstaterne, interessenterne og de erhvervsdrivende med at håndtere disse spørgsmål i overensstemmelse med bestemmelserne i EU's naturbeskyttelseslovgivning ([79]).

([79]) Europa-Kommissionen: Generaldirektoratet for Miljø, EC guidance on undertaking non-energy extractive activities in accordance with Natura 2000 requirements, Publikationskontoret, 2011, https://data.europa.eu/doi/10.2779/98870, og Vejledende dokument – Udvinding af ikke-energimineraler og Natura 2000: Et resumé, Publikationskontoret, 2019, https://data.europa.eu/doi/10.2779/985239.

Casestudie 4: LIFE in Quarries

LIFE in Quarries er et projekt, der ledes af Fédération de l'Industrie Extractive et Transformatrice de Belgique (FEDIEX) i partnerskab med regionen Vallonien (afdelingen for natur og skove), Liège universitet – Gembloux Agro-Bio Tech, Biodiversity and Landscape Unit, Natagora asbl og Parc naturel des Plaines de l'Escaut. Det viste, at aktive stenbrud, som skaber skrænter, sandede skråninger, bar jord, midlertidige eller permanente vandområder og varieret terræn, kan være levested for en overraskende mangfoldighed af arter, herunder fugle, der foretrækker sådanne åbne eller stenede/sandede levesteder frem for skove eller landbrugsarealer.

Ved hjælp af foranstaltninger som genopretning af lodrette skrænter og sandbanker (sandbanker/løse skrænter), forvaltning af midlertidige damme og græsarealer samt etablering af permanente vandområder eller flydende platforme skabte projektet gunstige yngle- og fourageringssteder for fugle. Blandt de arter, der nyder godt heraf, er fugle, der yngler i områder med skrænter og sandbanker, herunder digesvale, biæder og isfugl. I stærkt urbaniserede og stabiliserede landskaber er stenbrud med til at opretholde bestandene. Beskyttelse, bevidst etablering og vedligeholdelse af lodrette flader og sandbanker giver et ideelt levested for disse fugle, der graver deres reder. Uden indgriben vil de lodrette flader i sidste ende styrte sammen, og vegetationen vil invadere disse bare sandflader, hvilket gør levestedet uegnet.

I stedet for at afvente stenbruddenes nedlukning anvendte LIFE in Quarries »dynamisk biodiversitetsforvaltning« under udvindingen, hvilket betød, at der blev etableret og vedligeholdt fuglevenlige levesteder parallelt med stenbrudsdriften. Dette viste, at det er muligt at forene løbende industriel aktivitet med beskyttelse af fuglebestande og bestande af andre vilde dyr.

På de 27 deltagende aktive stenbrudsområder bekræftede biologisk overvågning, at målarter, herunder fugle, hurtigt koloniserede de nyetablerede levesteder, hvilket viste, at forvaltningsforanstaltningerne resulterede i reelle gevinster for biodiversiteten og ikke blot et teoretisk potentiale.

Projektet lagde grunden til god praksis for biodiversitetsforvaltning, som kan anvendes andre steder, med retningslinjer, overvågningsprotokoller og langsigtede forpligtelser (f.eks. opretholdelse af nøglelevesteder i 15 år) og giver dermed stenbrudsoperatører en model for at indarbejde beskyttelsen af fugle og andre vilde dyr i deres almindelige drift.

Yderligere oplysninger:

https://www.lifeinquarries.eu/en/

Boliger og bygninger

81. Bygninger har på forskellig vis en indvirkning på fugle. Anvendelsen af store glasflader på moderne bygninger indebærer en kollisionsrisiko. Fugle kan ofte ikke skelne reflekterende eller gennemsigtigt glas fra åben himmel eller vegetation. De flyver derfor ind i glasset og bliver kvæstet eller dræbt. Mange glasproducenter i Europa leverer i dag »fuglevenligt glas« med synlige mønstre (prikker, linjer) eller belægninger, der gør glasset synligt for fugle. Det er også muligt at eftermontere folier på eksisterende glasflader, der kan reducere refleksioner og, hvis de er godt udformet, mindske kollisionsrisikoen betydeligt. Andre løsninger omfatter arkitektoniske tilpasninger af bygninger, hvor der f.eks. indarbejdes vinklet glas, glasfinner og brud i refleksionerne, så glasset i mindre grad fremstår som en illusion af åbenhed for fugle.

Casestudie 5: LIFE BooGI-BOP til forebyggelse af fugles kollisioner med bygninger

LIFE BooGI-BOP (LIFE17 GIE/DE/000466) er et projekt, der finansieres af LIFE-programmet, og som bygger på erkendelsen af, at fugles kollisioner med bygninger med glasfacader udgør en i vid udstrækning overset trussel mod biodiversiteten. Som led i initiativet for virksomheders handlemuligheder med hensyn til fugles kollisioner med bygninger (»Bird strike on buildings: what can companies do?«) stiller BooGI-BOP et faktablad og et vejledningsdokument til rådighed for virksomheder og ejere af arealer, hvori det forklares, hvorfor fugle flyver ind i vinduer. Det skyldes f.eks. refleksioner af vegetation eller himmel samt desorientering forårsaget af indefrakommende belysning og udvendig natbelysning. I vejledningen behandles emnet fugles kollisioner med bygninger i lyset af en bredere biodiversitetsorienteret udformning af virksomheders arealer, og virksomheder opfordres til at integrere kollisionsforebyggelse i deres vurderinger af lokaliteter, udbudsprocedurer og driftspraksis for anlæg og bygninger.

I praksis støtter BooGI-BOP virksomheder ved at hjælpe dem med at identificere risikozoner på deres arealer (f.eks. store ubrudte glasfacader, områder med kraftig natbelysning og bygninger, der støder op til vegetation/grønne korridorer) og efterfølgende træffe afbødende foranstaltninger. Disse foranstaltninger omfatter brug af glasbehandlinger eller folier til fuglebeskyttelse, påføring af synlige mønstre på glasflader, reduktion eller afledning af indefrakommende/udvendig belysning for at mindske tiltrækning og refleksion samt integration af belysningssystemer, der dæmpes uden for spidsbelastningsperioder, eller bevægelsesfølsomme belysningssystemer. Projektet viste, at sådanne tiltag bidrager både til biodiversitetsmål og til en virksomheds bæredygtighedsprofil.

Yderligere oplysninger:

https://www.biodiversity-premises.eu/en/eu-life-project.html

https://www.biodiversity-premises.eu/files/Bilder/Documents/Publikationen/Fact%20Sheet%20Bird%20Strike.pdf.

82. Kunstig belysning fra bygninger forstyrrer fuglenes adfærd på flere måder. Fugle, der trækker om natten, bruger ofte naturlige lyskilder såsom stjerner, måneskin eller horisonten til at navigere efter. Når nattehimlen domineres af kraftigt lys fra bygninger eller byinfrastruktur, kan fuglene blive desorienterede. De kan kredse om oplyste konstruktioner, komme ud af kurs, opbruge vitale energireserver, lande på farlige steder, kollidere med glasfacader eller oplyste overflader eller blive et let bytte.

Casestudie 6: LIFE Natura@night til bekæmpelse af lysforurening

LIFE Natura@night-projektet ledes af Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves i partnerskab med seks kommuner og en række institutter og gennemføres i de makaronesiske øgrupper Azorerne, Madeira og De Kanariske Øer for at afhjælpe det stigende problem med lysforurening. Disse øer i Atlanterhavet er levested for ti ynglende havfuglearter, som er meget følsomme over for kunstigt lys, samt andre nataktive dyr såsom flagermus. Den hurtige byudvikling i de seneste år har imidlertid øget mængden af kunstigt lys betydeligt. Data indsamlet af et fotometernetværk, der blev installeret på 14 øer under det tidligere Interreg EELabs-projekt, bekræftede en støt stigning i lysforureningen og understregede, hvor presserende det er at iværksætte afbødende foranstaltninger.

Lysforurening udgør en særlig trussel mod unge havfugle, navnlig arter som atlantisk skråpe (*Calonectris borealis*). Når disse fugle bliver flyvefærdige sidst på efteråret, navigerer de ved hjælp af månen og stjernerne for at nå ud til havet, hvor de forbliver i flere år, før de vender tilbage for at yngle. Kunstigt lys fra gader, biler og bygninger kan desorientere dem, føre til udmattelse, kollisioner eller til, at de slår sig ned i byer, hvor de bliver bytte for rovdyr som katte og rotter. Dette er blevet en af hovedårsagerne til havfugledødelighed i regionen.

Projektet LIFE Natura@night kortlægger omfanget af lysforureningen på øerne og udnytter dette til i partnerskab med en række kommuner at udvikle mindre skadelige masterplaner for offentlig belysning. Dette omfatter udskiftning af traditionelle lyspærer med nye LED-pærer, som er langt mere effektive og ikke blot hjælper fuglene, men også sikrer kommunerne betydelige økonomiske besparelser. Kommunen Câmara de Lobos på Madeira installerede f.eks. for nylig 66 nye LED-lamper, som minimerer emissionen af blåt lys, der er kendt for at have en særlig indvirkning på fugle og insekter. Ved projektets afslutning er målet at fjerne over 400 belysningsenheder fra risikoområder og indføre nedadrettet belysning for at reducere lysskæret på himlen.

Ud over havfuglene gavner initiativet den bredere biodiversitet og lokalsamfundene. Reduceret kunstig belysning hjælper flagermus og insekter med at opretholde deres naturlige adfærd og forbedrer menneskers sundhed ved at mindske søvnforstyrrelser og andre problemer forbundet med overdreven natlig belysning. Derudover inddrager projektet frivillige og naturbeskyttere i redningen af desorienterede havfugle. Alene i november 2023 blev over 800 strandede fugle fundet og sat sikkert tilbage til havet.

Dette er et eksempel på en win-win-løsning, der imødegår indvirkningen af kunstig belysning om natten på fugle og andre dyr, samtidig med at de offentlige omkostninger nedbringes.

Yderligere oplysninger:

https://naturaatnight.spea.pt/en/.

Casestudie 7: byggesektoren i Spanien, LIFE-projektet ZEPAURBAN

Et af projektets mål var at undgå ødelæggelse eller forstyrrelse af lille tårnfalkens (*Falco naumanni*) ynglesteder som følge af istandsættelsesarbejder på bygninger, der fungerer som artens ynglesteder. Projektet havde til formål at udforme og fremstille kunstige redekasser, der er sikrere, mere holdbare og mere økonomiske.

Et af tiltagene vedrørte egnetheden af ynglesubstratet i bygninger, der forvaltes af generaldirektoratet for biblioteker, museer og kulturarv. De foranstaltninger, der blev truffet i Cáceres, havde til formål at samle kolonierne i tre bygninger, hvor der som følge af tilstedeværelsen af lille tårnfalk og andre fugle var faldet materialer ned på jorden i bycentrum.

I kulturcentret San Jorge – den bygning, der udgør levested for det største antal par – blev den del af taget, som fuglene brugte og havde beskadiget, renoveret. Arbejdet omfattede rengøring af tagdækningen af buede teglsten og vandtætning, samtidig med at der blev taget hensyn til fuglenes adgangsbehov. For at afbøde indvirkningen på fuglene blev der installeret trælister under tagdækningen og tilhørende ventilationstegl, så fuglene kunne få adgang til tagene.

Yderligere oplysninger:

http://www.zepaurban.com/en.

Landbrug

83. Jordbearbejdning eller høstaktiviteter, pløjning af græsarealer og agerarealer, hvor der findes jordreder, omlægning af græsarealer eller klipning af hegn om foråret kan have en indvirkning på fugle. Landbrug kan også omfatte aktiviteter, der kan skade fugle i overvintrings- eller rasteperioder, herunder intensiv høst i olivenlunde om natten. For at sikre, at sådanne aktiviteter ikke medfører skade, der er forbudt i henhold til artikel 5 i fugledirektivet, bør medlemsstaterne identificere og vedtage klare og detaljerede beskyttelsesforanstaltninger for at forebygge og afbøde alle forbudte skadevoldende handlinger for de pågældende arter. Der bør anvendes specifikke beskyttelsesforanstaltninger i form af regler eller foreskrevne praksisser fastsat af de kompetente myndigheder på bedriftsniveau. Dette kunne omfatte arealinddeling i zoner, lokale forskrifter om beskyttelse af fuglearter, eventuelt suppleret med en vejledning om god praksis, lokale/nationale handlingsplaner eller netværk af frivillige, der er villige til at overvåge tilstedeværelsen af fugle, og som kan advare landbrugere og myndigheder (jf. casestudie 8). Derudover spiller finansielle incitamenter og støtte til arealforvaltere en afgørende rolle for at bidrage til tilpasningen af landbrugspraksis.

84. Artikel 5 i fugledirektivet betyder ikke, at der ikke kan finde landbrugsaktiviteter sted i agerlandsfugles yngletider. Sådanne aktiviteter skal imidlertid tilpasses med henblik på at undgå de skadevoldende handlinger, der er forbudt i henhold til artikel 5, på grundlag af de bedst tilgængelige oplysninger, f.eks. om tilstedeværelsen af fugle eller placeringen af deres reder. Medlemsstaterne bør identificere og vedtage klare og detaljerede beskyttelsesforanstaltninger for at forebygge og afbøde alle forbudte skadevoldende handlinger for de pågældende arter. Sådanne foranstaltninger bør aktivt fremmes gennem udstedelse af vejledning, uddannelse eller meddelelser for at sikre kendskab til restriktionerne og gennemførelsen heraf (jf. casestudie 8). Medlemsstaterne har også behov for systemer til at kontrollere og håndhæve disse foranstaltninger, som bygger på en solid overvågning af tilstedeværelsen af fugle og reder ([80]), idet der samtidig drages nytte af input fra borgervidenskab.

85. Foranstaltninger under EU's fælles landbrugspolitik, herunder bl.a. bioordninger, miljømæssige, klimarelaterede og andre forvaltningsforpligtelser og arealspecifikke betalinger for visse obligatoriske krav (såsom Natura 2000-betalinger) samt konditionalitet under den fælles landbrugspolitik ([81]), kan bidrage til at sikre overholdelsen af artikel 5 i fugledirektivet. Tilsvarende foranstaltninger vil fortsat være tilgængelige inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik efter 2027. En af normerne for god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM) under den fælles landbrugspolitik har til formål at beskytte biodiversiteten på arealer, nemlig GLM 8 ([82]). Landbrugerne skal i henhold til denne norm bevare landskabstræk, og der gælder forbud mod beskæring af hegn og træer i fuglenes yngletid. Dette bidrager til overholdelsen af artikel 5, litra b) og d) (jf. casestudie 9). Det bør dog bemærkes, at eventuelle ændringer af reglerne om konditionalitet under den fælles landbrugspolitik samt de dermed forbundne nationale regler ikke ændrer de forpligtelser, der følger af fugledirektivet. For at sikre overholdelsen af artikel 5 kan medlemsstaterne få behov for at supplere sådanne regler med yderligere regler, samtidig med at det sikres, at alle relevante foranstaltninger finder anvendelse på alle landbrugere, herunder dem, der ikke modtager støtte under den fælles landbrugspolitik.

Casestudie 8: beskyttelse af blå kærhøg ved hjælp af frivillige i Frankrig

I Frankrig støtter regionen Normandiet overvågningen af reder i kornmarker ved hjælp af frivillige. Når rederne er blevet identificeret af frivillige ornitologer, underretter myndighederne jordejeren om, at rederne skal beskyttes. Herefter mødes ornitologer sammen med de kompetente myndigheder med landbrugeren for at drøfte artsbeskyttelse. De fleste landbrugere deltager uden vanskeligheder i denne ordning for artsbeskyttelse. I foråret 2021 beskyttede frivillige og professionelle ornitologer i regionen 67 truede arter, hvilket er over 50 % højere end det højeste tal i de foregående fire år. I 2021 forhindrede denne indsats ødelæggelsen af 41 reder af blå kærhøg (*Circus cyaneus*), 12 reder af triel (*Burhinus oedicnemus*) og frem for alt yngleterritorierne for dværgrørvagtel (*Zapornia pusilla*) ved Seinens udmunding.

Yderligere oplysninger:

https://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/bilan-2021-de-la-mise-en-oeuvre-de-la-protection-a4619.html

https://www.ouest-france.fr/normandie/caen-14000/dans-la-plaine-de-caen-les-busards-les-mieux-proteges-de-france-6906175.

([80]) Nye teknologier til overvågning af fugle, som leverer data i høj opløsning i realtid, anvendes i stigende grad, hvilket reducerer behovet for arbejdskrævende manuelle feltobservationer.

([81]) For at modtage EU-indkomststøtte skal landbrugerne overholde en række grundlæggende regler. Samspillet mellem disse regler og den støtte, der ydes til landbrugerne, kaldes konditionalitet. Landbrugerne forventes at overholde regler, herunder normer for god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM), for at modtage støtte under den fælles landbrugspolitik. Landbrugere, der ikke overholder GLM-normerne, får nedsat deres EU-støtte og kan blive pålagt andre sanktioner. Se Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/2115 af 2. december 2021 om regler for støtte til strategiske planer, der udarbejdes af medlemsstaterne under den fælles landbrugspolitik (strategiske planer under den fælles landbrugspolitik).

([82]) Det relevante krav og den relevante norm i GLM 8 til gennemførelse af artikel 5 er »Bevarelse af landskabstræk« og »Forbud mod klipning af hække og træer i fuglenes yngletid«.

Casestudie 9: gennemførelse af GLM 8 i Belgien, Luxembourg, Tyskland, Italien og Spanien

Eksempler på gennemførelse af forbuddene i fugledirektivets artikel 5, litra b) og d), via GLM 8:

— Belgien (Vallonien): Beskæring af levende hegn og træer er forbudt i fuglenes yngletid, dvs. fra den 1. april til den 31. juli.

— Belgien (Flandern): Beskæring af hegn og træer er forbudt i yngleperioden (vejledende fra den 15. marts til den 15. juni).

— Luxembourg: begrænsninger for beskæring og klipning af hegn og træer i fuglenes yngleperiode: I henhold til artikel 17, stk. 6 og 7, i loven af 18. juli 2018 er det forbudt at klippe levende hegn, krat og skovkanter fra den 1. marts til den 1. oktober. Undtagelser omfatter beskæring af hegn ved beboelsesejendomme eller i parker samt beskæring, der er nødvendig af hensyn til skovbrugsaktiviteter. Enhver klipning, der beskadiger levende hegn, krat eller skovkanter, navnlig med uegnede redskaber eller metoder såsom slaglehøstere, er forbudt.

— Tyskland: Klippeforbuddet gælder fra den 1. marts til den 30. september og finder i henhold til den føderale naturbeskyttelseslov og den tilknyttede delstatslovgivning inden for rammerne af konditionaliteten anvendelse på hegn og træbevoksede bræmmer, trærækker, marklunde og enkeltstående træer.

— Italien: Forbuddet mod beskæring af træer og buske gælder i hele landet fra den 15. marts til den 15. august for at dække fuglenes yngleperiode, medmindre andet er fastsat på regionalt plan.

— Spanien: Det er forbudt at udføre klippe- og beskæringsarbejder på hegn og træer i fuglenes yngleperiode (fra marts til august), medmindre miljømyndigheden udtrykkeligt har givet tilladelse hertil. Hegn defineres i GLM-normens afsnit om »landskabstræk«.

86. Derudover bidrager landbrugsrådgivningstjenester med specifik hjælp for at understøtte overholdelsen af fugledirektivets artsbeskyttelseskrav. Landbrugsrådgivere med speciale i agerlandsfugle kan yde rådgivning til landbrugere. Disse rådgivere yder deres tjenester via landbrugskamre, private konsulenttjenester, private organer eller NGO'er. Deres opgave er at gøre landbrugerne opmærksomme på deres forpligtelser i forbindelse med beskyttelsen af de arter, der forekommer på deres arealer. De kan give oplysninger online, skriftlige oplysninger eller direkte rådgivning på stedet. Der kan f.eks. gives oplysninger via en smartphoneapplikation, når en markparcel ligger i et område, der anvendes af agerlandsfugle.

Skovbrug

87. Artikel 5 i fugledirektivet betyder ikke, at der ikke kan finde skovbrugsaktiviteter sted i yngletiden. Forebyggende foranstaltninger bør integreres i planlægningen af skovforvaltningen og i praksis for at undgå skade på fuglearter, navnlig skovhugst i yngletiden, som sandsynligvis vil have en indvirkning på fugle og deres reder. Forebyggende foranstaltninger kan omfatte risikobaseret geografisk og tidsmæssig planlægning af aktiviteter, f.eks. bufferzoner omkring risikoelementer eller, hvor det er relevant, bevarelse af centrale habitatstrukturer. EU-Domstolen har præciseret, at hvis der er planer om skovhugst (uanset om der er tale om renafdrift eller ej) i en skov, der vides at rumme fuglereder, er skovhugst i fuglenes yngletid omfattet af forbuddene i fugledirektivets artikel 5, litra a) og b), uanset artens bevaringsstatus ([83]). Hvis skovhugsten ville medføre en forstyrrelse med væsentlig indvirkning på fuglebestandene under hensyn til direktivets mål, er den også omfattet af artikel 5, litra d).

([83]) Sag C-784/23, Voore Mets og Lemeks Põlva, præmis 49, 54 og 62.

88. Dette indebærer ikke et fuldstændigt forbud mod skovhugst – heller ikke i fuglenes yngletid. Aktiviteterne skal imidlertid tilpasses for at undgå de handlinger, der er forbudt i henhold til artikel 5, på grundlag af de bedste tilgængelige oplysninger, f.eks. om forekomsten af ynglende fugle i yngleområder ([84]). Hvis der skal finde aktiviteter sted i yngleperioden, skal der udvises særlig forsigtighed ved planlægningen og gennemførelsen af disse aktiviteter for at undgå formodentlige ynglesteder (f.eks. kendte eller regelmæssigt anvendte ynglesteder og levesteder med særlige risici). Træer, der vides at være egnede til redebygning, døde træer, habitattræer og hule træer bør ikke fældes for at undgå ødelæggelse af rederne. I visse levesteder, hvor der vides at være en høj tæthed af reder eller er potentiale herfor, kan det også være en passende foranstaltning at begrænse skovarbejde i yngletiden. For visse arter kan der også, når der er risiko for ødelæggelse af reder eller betydelig forstyrrelse, overvejes yderligere foranstaltninger, herunder etablering af hvileområder eller »no go«-områder omkring kendte reder i yngletiden (navnlig for store arter som sort stork (*Ciconia nigra*) eller rovfugle). For eksempel har der for gennemførelsen af artikel 5, litra d), i Ungarn længe været anvendt begrænsninger af menneskelige aktiviteter omkring rederne for visse rovfuglearter, uglefugle og sorte storke, idet der anvendes tidsmæssige begrænsninger for at undgå direkte forstyrrelser i yngletiden ([85]). For visse andre arter med mindre risiko har kortvarig forstyrrelse i yngletiden muligvis ikke nogen væsentlig indvirkning og vil ikke bringe deres yngleevner i fare. Det er de nationale kompetente myndigheder, der skal fastlægge de passende forebyggende foranstaltninger for den konkrete art og situation.

89. Når de erhvervsdrivende planlægger aktiviteter uden for yngletiden og om nødvendigt anvender lokalitetsspecifikke forebyggende foranstaltninger, udgør restvirkninger typisk ikke en forsætlig og væsentlig forstyrrelse som omhandlet i artikel 5, litra d).

90. Foranstaltninger såsom ambitiøst bevarende skovbrug, fastholdelse af permanente habitatarealer, habitattræer og andre biologisk vigtige strukturer kan, hvor det er relevant, anvendes inden for rammerne af bæredygtig skovforvaltning, som omfatter størstedelen af den nuværende skovforvaltningspraksis. Kommissionens retningslinjer om Natura 2000 og skove indeholder også erfaringer med god praksis og eksempler fra forskellige medlemsstater vedrørende forvaltning af skove ([86]) og giver yderligere indblik i, hvordan skovbrug kan bringes i overensstemmelse med natur- og fuglebeskyttelse.

91. Finansielle incitamenter og støtte til skovbrugere er også vigtige for at bidrage til at sikre, at skovbrugsaktiviteter er i overensstemmelse med beskyttelsen af fugle.

Casestudie 10: bedste praksis for beskyttelse og forvaltning af sort stork i Polen

Skovforsøgsstationen i Rogów og komitéen til beskyttelse af ørne har med støtte fra det polske operationelle program for infrastruktur og miljø gennemført en række foranstaltninger, som har til formål at forbedre beskyttelsen af sort stork og dens levesteder på 16 Natura 2000-lokaliteter i hele Polen.

I 2023 havde projektet beskyttet hele 600-700 ynglesteder svarende til 55 % af den nationale ynglebestand. Dette skete ved, at de regionale direktører for miljøbeskyttelse udpegede redebeskyttelseszoner (hver på ca. 2 800 hektar). I disse zoner gælder der begrænsninger for skovforvaltningspraksis og menneskelige forstyrrelser både i og uden for yngletiden. Dette forhindrer ikke blot, at ynglefugle forstyrres, men bevarer også rederne og det omkringliggende levested. På Natura 2000-lokaliteter dækker beskyttede zoner omkring redesteder et samlet areal på mere end 600 000 hektar.

([84]) Den blotte iagttagelse af en fugl betyder ikke nødvendigvis, at fuglen yngler i området. For at bekræfte, at en fugl yngler i et område, kræves der dokumentation såsom fund af en rede med æg eller unger, observation af voksne fugle, der bringer føde til unger, observation af flyvefærdige unger eller afledningsadfærd/skadesfinter. For at tage højde for mulige ynglesteder bør der observeres forhold som et par i et egnet levested, parringsadfærd, sang for at afmærke territorier, fugle, der besøger et sandsynligt redested, eller redebygning.

([85]) DOI: 10.13140/RG.2.2.12902.47687, https://www.researchgate.net/publication/328737807_Suggested_methodology_for_temporal_and_long-term_spatial_restrictions_of_human_activities_around_the_nests_of_strictly_protected_raptors_owls_and_black_storks_Javaslat_a_fokozottan_vedett_ragadozomada.

([86]) Natura 2000 and forests. Part III, Case studies, Publikationskontoret, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2779/65827.

Sort stork er kendt for at holde til i skove, hvorfor projektet også omfattede uddannelses- og oplysningsaktiviteter målrettet interessenter med tilknytning til Natura 2000-skovområder.

Yderligere oplysninger:

https://cepl.sggw.edu.pl/bocianimy/.

Casestudie 11: undgåelse af forstyrrelse i redebygningsperioden for store rovfugle i erhvervsmæssigt drevne skove i Finland

Skovning og andre skovforvaltningsaktiviteter i fuglenes redebygningsperiode kan medføre afbrydelse af redebygningen. Forstyrrelser i redebygningsperioden kan have en væsentlig indvirkning på fugledirektivets mål om at opretholde fuglebestande på et tilfredsstillende niveau. Store rovfugle med naturligt lavt antal fugle og lang redebygningsperiode er særligt sårbare over for menneskelige forstyrrelser.

Oplysninger om reder for store rovfugle er blevet samlet i en national database, som løbende holdes ajour. Når skovejeren indgiver en lovpligtig anmeldelse til den nationale skovmyndighed om sin hensigt om at foretage skovhugst, foretager myndigheden en automatiseret geografisk sammenholdning mellem kendte fuglereder og det foreslåede hugstområde. Hvis det område, hvor der skal foretages skovhugst, ligger i nærheden af en kendt rede, sendes der automatisk en meddelelse til jordejeren og indehaveren af hugstrettighederne. Meddelelsen vedrører forbuddene i artikel 5 og tjener som en sidste kontrol for at undgå utilsigtet skadelig indvirkning på rovfugle i redebygningsperioden. Den mest effektive fase for anvendelsen af oplysningerne om reder er imidlertid planlægningsfasen inden indsendelsen af anmeldelsen, hvor fuglebeskyttelse mest effektivt kan integreres i forvaltningen. Hvis en planlagt skovforvaltningsaktivitet vil have indvirkning på et redebygningsområde for store rovfugle, er der mulighed for helårsbeskyttelse ved at etablere et beskyttelsesområde omkring reden.

National database med artsoplysninger fra Finnish Biodiversity Information Facility:

https://laji.fi/en

Casestudie 12: beskyttelse af skovfugle gennem en strategi til bevarelse af gammel skov og dødt ved i Baden-Württemberg

Strategien Alt- und Totholzkonzept (AUT) blev udviklet for at bevare og styrke biodiversiteten i Baden-Württembergs skove ved at integrere centrale habitatstrukturer som gammel skov og dødt ved. Den imødekommer behovene hos forskellige skovfuglearter, navnlig dem, der er afhængige af gammel skov og dødt ved til redebygning, fouragering og ly. AUT-konceptet er gradvist blevet gennemført i Baden-Württembergs statsskove siden februar 2010.

Et centralt element i konceptet er etableringen af grupper af habitattræer (Habitatbaumgruppen) og skovrefugier (Waldrefugien). Disse udpegede områder forbliver uberørte af skovbrugsaktiviteter, således at naturlige processer kan skabe strukturelt varierede levesteder. Dette er især til gavn for fugle, der bygger rede i hulrum, herunder *Dendrocopos major*, der har brug for døde og døende træer for at kunne bygge rede ved udhulning, *Dryocopus martius*, der foretrækker ældre træer, og *Columba oenas*, der er afhængig af store, gamle træer med eksisterende hulrum til redebygning.

Gennemførelsen af ordningen omfatter regelmæssig overvågning for at sikre, at de trufne foranstaltninger er effektive. Den omfatter udvælgelse og mærkning af grupper af habitattræer, som efterfølgende kortlægges med henblik på den løbende forvaltning.

AUT er en strategisk foranstaltning, der integrerer økologiske, retlige og sikkerhedsmæssige hensyn for at forbedre beskyttelsen af skovhabitater. Ved at bevare kritiske habitatstrukturer understøtter den direkte behovene hos skovfuglearter og sikrer deres fortsatte tilstedeværelse og økologiske funktion i Baden-Württembergs skove. AUT er en banebrydende tilgang til skovforvaltningspraksis med henblik på beskyttelse af biodiversitet.

Oplysninger om AUT-konceptet findes her (på tysk):

https://www.fva-bw.de/fileadmin/publikationen/sonstiges/aut_konzept_2017.pdf

92. Offentlige rådgivningstjenester bør give ejere af skovarealer oplysninger om kravene til fuglebeskyttelse. Disse oplysninger bør formidles og understøttes gennem centrale, onlinebaserede artsspecifikke databaser, specifikke vejledninger om artsbeskyttelse i skovbrug, kartografiske værktøjer, brochurer om visse beskyttede arter eller en onlineportal med informationsmuligheder for dialog mellem skovbrugsorganer og myndigheder.

Casestudie 13: kortlægningsplatform for skov, biodiversitet og landskaber i Pays de la Loire

Centre National de la Propriété Forestière (CNPF) er et offentligt organ i Frankrig med ansvar for at støtte og rådgive private skovejere, fremme bæredygtig skovforvaltning, udarbejde og godkende skovforvaltningsplaner, yde teknisk ekspertise, uddannelse og vejledning samt udføre forskning og innovation gennem sin datterorganisation Institut pour le Développement Forestier (IDF).

Centret har udviklet en onlineplatform til kortlægning og dokumentation af skovenes biodiversitet og levesteder. Platformen samler og viser fortegnelser, datalag om »natur« (fugle, padder, gamle træer, dødt ved, vådområder osv.) og områder af økologisk eller kulturarvsmæssig værdi (f.eks. skove med høj naturværdi, vådområder og miljømæssigt følsomme områder). Ved at gøre disse oplysninger tilgængelige på et kort kan skovforvaltere tydeligt se placeringen af vigtige levesteder, f.eks. redebygningsområder for skovfugle, vådområder eller områder med høj bevaringsværdi. De kan efterfølgende undgå skadelige indgreb (såsom skovhugst) i disse områder eller planlægge skovning og andre skovbrugsaktiviteter på en måde, der minimerer indvirkningen på arter i høj risiko.

Platformen fremmer brugen af et vurderingsværktøj – Indice de Biodiversité Potentielle (IBP) – som vurderer en skovbevoksnings »kapacitet til at huse biodiversitet« på grundlag af en række økologiske kriterier: forekomst af dødt ved, træer, der når det senescente stadie, strukturel mangfoldighed (med hensyn til træernes alder, underskov, habitattræer), skovdækkets kontinuitet over tid osv. Alle disse kriterier er relevante for fugle (og anden fauna), fordi mange fuglearter er afhængige af ældre træer, hulrum, en varieret skovstruktur, dødt ved og et stabilt levested over tid til redebygning, fouragering eller ly. Ved at anvende IBP-værktøjet i planlægningen af skovforvaltningen kan forvaltere udtrykkeligt tage højde for biodiversitetspotentialet og dermed udforme foranstaltninger, der bevarer eller styrker afgørende habitatfaciliteter for fugle.

Ved at kombinere geografiske data med et langsigtet perspektiv og med deltagelsesbaseret forvaltning bidrager tilgangen til at integrere beskyttelsesindsatsen i rutinemæssige skovbrugsaktiviteter i stedet for at behandle biodiversitet som et særskilt, valgfrit hensyn. Platformen fungerer ikke blot som et statisk kort: Den henviser til »vejledninger« (f.eks. om »fugle og skovforvaltning«, »dødt ved og træer, der når det senescente stadie«, »skovvådområder og padder« osv.), som rådgiver skovforvaltere om, hvordan levesteder kan forvaltes på en biodiversitetsvenlig måde. Dette sikrer et fortsat økonomisk levedygtigt skovbrug, samtidig med at skovens økologiske funktioner beskyttes, herunder ved at beskytte fuglebestande, bevare levestedernes kompleksitet og sikre kontinuiteten i skovafhængige økosystemer.

Yderligere oplysninger:

https://bretagne-paysdelaloire.cnpf.fr/se-former-s-informer/les-fiches-et-guides-techniques/plateforme-cartographique-foret-biodiversite

Fiskeri

93. Den generelle ordning til beskyttelse i henhold til artikel 5 kræver også regulering af fiskeriaktiviteter ([87]), der kan forventes at medføre forbudte skadevoldende handlinger. En af de vigtigste indvirkninger på fugle i denne sammenhæng, navnlig på havfugle, er bifangst. Andre stressfaktorer kan omfatte lys og støj fra fiskerfartøjer, som i betydelig grad forstyrrer kystnære fuglekolonier, eller den betydelige forstyrrelse af fugle, når de skræmmes bort som følge af ferskvandsfiskeri. Det er derfor nødvendigt, at medlemsstaterne vedtager og gennemfører effektive forebyggende foranstaltninger (jf. casestudie 14). Dette kan ske gennem planlægningsinstrumenter såsom fiskeriforvaltningsplaner, fiskerilicenser, der fastsætter specifikke krav og restriktioner for visse typer højrisikofiskeredskaber, samt geografisk og tidsmæssig regulering af fiskeriaktiviteter eller af fiskerfartøjers drift.

94. For at sikre en passende beskyttelse bør foranstaltningerne baseres på et godt kendskab til de risici for fugle, der er forbundet med visse typer fiskeredskaber. Systematisk overvågning af bifangst er derfor en forudsætning for gennemførelsen af effektive forebyggende foranstaltninger. En sådan overvågning kan baseres på de data, som medlemsstaterne indsamler inden for rammerne af dataindsamlingsrammen på fiskeriområdet, i det omfang denne giver mulighed for en solid vurdering af risikoen for bifangst med henblik på fastlæggelse og gennemførelse af forebyggende foranstaltninger. Yderligere oplysninger om dette emne findes i afsnit 2-76/77 i »Vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet«, som også er relevant for fugle ([88]).

95. Eftersom beskyttelsen af havets biologiske ressourcer er omfattet af Den Europæiske Unions enekompetence i henhold til den fælles fiskeripolitik, skal de nødvendige foranstaltninger gennemføres inden for denne politiske ramme ([89]). Yderligere oplysninger om dette emne findes i afsnit 2-29 i ovennævnte vejledning samt i »Vejledning om Natura 2000 og fiskeri« ([90]).

Casestudie 14: fiskere og havfugle: havets allierede

Dette eksempel illustrerer god praksis, for så vidt angår tilbagevendende fiskeriaktiviteter. Med finansiering fra EU's LIFE-program og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og i tæt samarbejde med fiskerisektoren har naturbeskyttelses-NGO'en Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves (SPEA) identificeret de mest problematiske fiskeredskaber og de havfuglearter, der var mest sårbare over for utilsigtet fangst. På dette grundlag udviklede og afprøvede de forskellige afbødende foranstaltninger. En af foranstaltningerne, der går under benævnelsen »skræmmefugl« (scary bird decoy), viste sig at være særlig effektiv. Det er en anordning, der simulerer tilstedeværelsen af et rovdyr, som er fastgjort til fiskerfartøjer og holdes i bevægelse af vinden og bådens bevægelse.

Efter afprøvning til søs var resultaterne entydige: Skræmmefuglen holdt havfugle væk og reducerede sandsynligheden for, at de blev fanget. Den viste sig at være særlig effektiv for balearskråpen (*Puffinus mauretanicus*). Fiskerne var med til at finjustere anordningen, som ifølge dem havde mange andre fordele. Den var billig og nem at fremstille, nem at samle og reparere, forstyrrede ikke fiskeriets drift, sparede tid, idet den tid, der ellers blev brugt på at fjerne fugle fra fiskeredskaber, blev elimineret, og reducerede skader på net. Skræmmefuglen anvendes nu af alle de fiskere, der deltog i forsøgene, og der er blevet indledt et nyt samarbejdsprojekt med henblik på at udvide brugen til flere fiskerfartøjer.

Yderligere oplysninger:

https://spea.pt/projetos/medaves-pesca/

([87]) Sag C-507/04, Kommissionen mod Østrig, præmis 121.

([88]) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dab5274d-5891-11ec-91ac-01aa75ed71a1/language-da.

([89]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013 om den fælles fiskeripolitik (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 22, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1380/oj), og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1241 af 20. juni 2019 om bevarelse af fiskeressourcerne og beskyttelse af marine økosystemer ved hjælp af tekniske foranstaltninger (EUT L 198 af 25.7.2019, s. 105, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1241/oj).

([90]) Europa-Kommissionen: Generaldirektoratet for Miljø, Vejledning om Natura 2000 og fiskeri – Anvendelse af habitatdirektivets artikel 6 og fugledirektivets artikel 4 på havfiskeriaktiviteter – Kommissionens meddelelse, Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2779/1449747.

Jagt

96. Jagtaktiviteter kan også medføre drab på fugle, betydelig forstyrrelse af fugle eller andre forbudte skadevoldende handlinger i henhold til artikel 5 i fugledirektivet, når disse jagtaktiviteter har en indvirkning på ikkejagtbare fuglearter, eller når de ikke er i overensstemmelse med kravene i artikel 7 ([91]). Der bør derfor træffes foranstaltninger til regulering af jagt, ikke blot for at sikre en bæredygtig udnyttelse af de arter, der er opført i direktivets bilag II, og som er mål for jagten, men også for at beskytte andre fugle, der ikke er mål for jagtaktivitet, men som ikke desto mindre påvirkes af den. Dette bør omfatte spørgsmål vedrørende jægeres forveksling af arter, der ligner hinanden. Anvendelsen af blyammunition, som kan føre til blyforgiftning, blev forbudt i vådområder i 2021 ved Kommissionens forordning (EU) 2021/57 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier ([92]).

Luftfart

97. Luftfart påvirker fugle på tre specifikke måder. For det første kan luftfartøjer forstyrre fugle i betydelig grad, når de flyver i lav højde over deres levesteder eller tæt på deres reder i yngletiden. For det andet kan luftfartøjer kollidere med fugle, navnlig under start og landing og under militære lavflyvningsøvelser. For det tredje kan fugle tiltrækkes af lufthavne, som kan tilbyde egnede yngle-, raste- eller fourageringssteder. Fugle kan navnlig søge mod lufthavne for at søge tilflugt fra intensivt landbrug i nærheden. Der bør derfor i samarbejde med flyvesikkerhedsmyndighederne træffes foranstaltninger for at minimere og, hvor det er muligt, forebygge luftfartens påvirkning af fugle.

98. Lufthavne i Europa iværksætter allerede en række forskellige foranstaltninger for at mindske risikoen for fuglekollisioner, som udgør et væsentligt sikkerhedsproblem. Forvaltning af levesteder udgør en af de mest almindelige strategier. Den omfatter omhyggelig vedligeholdelse af vegetation, forvaltning af stillestående vand og fjernelse af fødekilder, der tiltrækker fugle. Ved at regulere græshøjden, fjerne frugtbærende træer og overdække damme gør lufthavne det omgivende miljø mindre attraktivt for fugle.

99. Ud over disse foranstaltninger hindrer fysiske afskrækkelsesmidler såsom net og pigge fugle i at lande eller sætte sig i risikoområder. Lufthavne gør i stigende grad brug af teknologi såsom radarsystemer og overvågningskameraer til at overvåge fuglenes bevægelser i realtid, hvilket muliggør en hurtig reaktion, når der registreres fugleflokke. Europæiske lufthavne følger konsekvent planer for håndtering af dyrefare, således at uddannet personale vurderer risici, gennemfører afbødende foranstaltninger og indberetter kollisioner med vilde dyr. Tilsammen udgør disse strategier en helhedsorienteret tilgang, der minimerer fuglekollisioner og opretholder luftfartssikkerheden.

Rekreative aktiviteter

100. Rekreative aktiviteter såsom vandring, windsurfing og kitesurfing, motorsport, musikfestivaler, klatring, kajaksejlads, sejlads, fuglekigning, luftning af hunde uden snor og flyvning med droner kan forstyrre fugle i betydelig grad eller beskadige deres reder. Det påhviler de nationale myndigheder at træffe tilstrækkelige forebyggende foranstaltninger for at sikre, at forbuddene i artikel 5 overholdes i forbindelse med rekreative aktiviteter. Sådanne foranstaltninger kan omfatte oprettelse af hvileområder, opførelse af hegn, afspærring eller begrænsning af aktiviteter, navnlig i yngletiden, eller indførelse af tilladelsesordninger for at begrænse skadelige aktiviteter. Dette skal suppleres med oplysningsindsatser ved hjælp af informationstavler, orientering af lokale virksomheder og uddeling af foldere samt ved behørig håndhævelse af foranstaltningerne, når det er nødvendigt (jf. casestudie 15). Yderligere relevante oplysninger om rekreative aktiviteter findes i *Vejledning om Natura 2000 og turisme,* som findes på Kommissionens websted.

([91]) Se Vejledningen om jagt i henhold til fugledirektivet: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive/sustainable-hunting-under-birds-directive_en.

([92]) Kommissionens forordning (EU) 2021/57 af 25. januar 2021 om ændring af bilag XVII til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH) for så vidt angår blyhagl i eller omkring vådområder (EUT L 24 af 26.1.2021, s. 19, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/57/oj).

Casestudie 15: gode miljøråd for hav og kyster

I Bretagne i Frankrig blev der i sommeren 2019 (fra den 15. juni til den 15. september) iværksat en miljøoplysningskampagne rettet mod sejlere, havneinfrastrukturforvaltere, turister og lystfiskere. Formålet med kampagnen var at hjælpe disse grupper med at begrænse deres indvirkning på miljøet, og den omfattede fuglekigningsaktiviteter. Med hjælp fra interessenter udarbejdede partnerskabet informationsmateriale om seks emner, et hæfte, der forelå på både fransk og engelsk, en plakat, en række korte videoer og et informativt websted. Der blev udpeget to ambassadører til at hjælpe med at formidle budskabet.

Ved kampagnens afslutning havde formidlerne givet oplysninger til 600 personer, behandlet 338 individuelle forespørgsler, inddraget 32 sejlerforeninger, uddelt informationsmateriale og andet materiale på 60 distributionssteder og deltaget i 28 maritime arrangementer. Et bemærkelsesværdigt initiativ var kampagnen »*Attention, on marche sur des œufs!*«, som blev gennemført på alle områdets strande med henblik på at forhindre folk i at træde på æg og ødelægge reder.

Yderligere oplysninger:

https://www.protegeonslamer.bzh/biodiversite/

4. **ARTIKEL 9 I FUGLEDIREKTIVET**

4.1. **Ordlyden af artikel 9**

»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 flora og fauna

b) i forsknings- og undervisningsøjemed, for at genoprette og forny bestanden samt for at muliggøre opdræt i forbindelse med de her nævnte formål

c) 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.

3. Medlemsstaterne tilsender hvert år Kommissionen en rapport om gennemførelsen af stk. 1 og 2.

4. På grundlag af oplysninger, som Kommissionen råder over, herunder navnlig de oplysninger, den har fået tilsendt i henhold til stk. 3, påser den til stadighed, at følgerne af de i stk. 1 nævnte undtagelser ikke er i strid med dette direktiv. Den træffer passende forholdsregler i så henseende.«

4.2. **Generelle overvejelser**

101. Artikel 9 i fugledirektivet giver mulighed for i undtagelsestilfælde at fravige forbuddene i artikel 5 på visse betingelser. Denne bestemmelse afspejler behovet for en vis fleksibilitet og en omhyggelig afvejning af behovet for at nå direktivets beskyttelsesmål og den betydning, der kan tillægges de grunde, der er fastsat i artikel 9. Da undtagelser i sagens natur er af ekstraordinær karakter, skal medlemsstaternes kompetente myndigheder sikre, at alle de krav, der er fastsat i artikel 9, er opfyldt, før der meddeles en undtagelse.

102. Selv om denne vejledning kun omhandler artikel 5 og 9, bør det bemærkes, at artikel 9 også giver mulighed for at meddele undtagelser vedrørende artikel 6, artikel 7 og artikel 8 i direktivet.

103. Undtagelser fra kravene i direktivets artikel 5-8 kan kun meddeles inden for rammerne af artikel 9 i fugledirektivet. EU-Domstolen har tidligere bekræftet, at direktivets artikel 2, som pålægger medlemsstaterne at træffe foranstaltninger til at opretholde bestanden af alle fuglearter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn, ikke udgør en selvstændig undtagelse fra artikel 5 ([93]). EU-Domstolen har præciseret, at den undtagelsesordning, der er fastsat i artikel 9, »skal fortolkes strengt og pålægge den myndighed, som træffer beslutningen, bevisbyrden for, at de krævede betingelser foreligger for hver undtagelse« ([94]).

104. Det påhviler derfor medlemsstaterne at udforme deres retlige rammer således, at bestemmelserne om undtagelser anvendes i overensstemmelse med princippet om retssikkerhed ([95]). EU-Domstolen har fastslået, at den relevante nationale lovgivning klart og præcist skal fastsætte kriterierne for undtagelsesbestemmelser og pålægge de kompetente myndigheder at tage hensyn til disse kriterier ([96]). EU-Domstolen har endvidere fastslået, at det for ekstraordinære ordninger såsom undtagelser er nødvendigt at sikre, at alle handlinger, der berører de beskyttede arter, kun kan tillades på grundlag af afgørelser, der indeholder en klar og tilstrækkelig begrundelse, som henviser til de grunde, betingelser og krav, der er fastsat i artikel 9 ([97]).

105. En fuldstændig og korrekt gennemførelse af artikel 9 i national ret er en forudsætning for, at dens bestemmelser kan anvendes korrekt. Af den grund kan overholdelse af kravene i artikel 9 på grundlag af administrativ praksis ikke anses for at udgøre en korrekt opfyldelse ([98]). EU-Domstolen udtalte, at »de kriterier, i henhold til hvilke medlemsstaterne kan gøre undtagelse fra de i direktivet fastlagte forbud, angives i præcise nationale bestemmelser, idet en præcis gennemførelse har en særlig betydning i et tilfælde, hvor ansvaret for forvaltningen af det fælles eje påhviler hver enkelt medlemsstat på dens område« ([99]). Bestemmelserne i artikel 9 i fugledirektivet adskiller sig fra bestemmelserne i den tilsvarende undtagelsesordning i artikel 16 i habitatdirektivet. Medlemsstaterne bør derfor klart sondre mellem de forskellige undtagelsesbestemmelser i de to direktiver, når bestemmelserne gennemføres i de nationale retlige rammer.

([93]) Sag C-247/85, Kommissionen mod Belgien, præmis 8.
([94]) Sag C-557/15, Kommissionen mod Malta, præmis 47, sag C-76/08, Kommissionen mod Malta, præmis 48, sag C-217/19, Kommissionen mod Finland (forårsjagt på edderfuglehanner), præmis 66.
([95]) Sag C-557/15, Kommissionen mod Malta, præmis 47.
([96]) Sag C-557/15, Kommissionen mod Malta, præmis 47.
([97]) Se sag C-557/15, Kommissionen mod Malta, præmis 47, se også sag C-217/19, Kommissionen mod Finland (forårsjagt på edderfuglehanner), præmis 66.
([98]) Sag C-339/87, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 29.
([99]) Sag C-339/87, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 36.

106. Artikel 9 indeholder tre betingelser, som skal være opfyldt, såfremt en medlemsstat ønsker at fravige artikel 5-8. EU-Domstolen har efterfølgende bekræftet dette og fastslået følgende: »For det første kan medlemsstaten kun gøre undtagelse, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning. For det andet skal en undtagelse begrundes i mindst et af de i direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), b) og c), nævnte hensyn, og opregningen af disse hensyn er udtømmende. For det tredje skal for alle fravigelser de i nævnte artikel 9, stk. 2, præcist anførte formkrav overholdes, idet fravigelserne herved skal begrænses mest muligt og således, at Kommissionen bliver i stand til at føre kontrol« ([100])

107. Ifølge EU-Domstolens faste retspraksis kan »fravigelser i medfør af direktivets artikel 9 kun [...] meddeles, hvis det sikres, at bestanden af de pågældende arter opretholdes på et tilfredsstillende niveau« ([101]). De kompetente myndigheder, der er ansvarlige for at meddele undtagelser, skal sikre, at de tre betingelser er opfyldt, og at undtagelser ikke undergraver opfyldelsen af fugledirektivets overordnede mål, således at arternes bestande opretholdes på eller udvikler sig hen imod et tilfredsstillende niveau. Det er derfor nødvendigt at overvåge anvendelsen af undtagelser og deres konsekvenser for de berørte fuglearter (og for andre arter, hvor det er relevant).

108. I denne sammenhæng skal omfanget af enhver undtagelse defineres klart og præcist, således at det finder anvendelse på den konkrete situation ([102]) og tager sigte på et bestemt problem. Undtagelser skal derfor afgrænses tilstrækkeligt nøje, hvilket ifølge EU-Domstolen betyder, at de ikke kan meddeles helt generelt eller for ubestemt tid ([103]). Det geografiske anvendelsesområde for en undtagelse bør være så klart defineret som muligt. Det bør godtgøres, at der er en årsagssammenhæng mellem det problem, der skal løses, og den aktivitet, som kræver en undtagelse ([104]). Omfanget skal derfor være strengt begrænset til, hvad der er nødvendigt for at opnå det legitime formål med den pågældende undtagelse, og det skal godtgøres, at der er en klar forbindelse til det forfulgte mål ([105]). Dette sikres ved, at de oplysninger, der kræves i henhold til artikel 9, stk. 2, medtages i afgørelsen om undtagelse.

109. Enhver tilladelse eller ethvert andet instrument, der meddeler en undtagelse, bør derfor være fuldstændigt og indeholde udtrykkelige henvisninger til de betingelser, som undtagelsen skal opfylde. Dette gør det også muligt for de kompetente myndigheder, herunder domstolene, at føre tilsyn med de meddelte undtagelser ([106]).

110. Undtagelser meddeles uden konsultation af Kommissionen, hvilket betyder, at godkendelsesproceduren udelukkende finder sted på nationalt plan. Efter meddelelse af undtagelser skal de hvert år medtages i en rapport til Kommissionen i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 3 ([107]). I henhold til artikel 9, stk. 4, skal Kommissionen derefter sikre, at konsekvenserne af disse undtagelser ikke er uforenelige med direktivet. Kommissionen skal træffe passende foranstaltninger med henblik herpå.

([100]) Sag C-247/85, Kommissionen mod Belgien, præmis 7.
([101]) Se f.eks. sag C-76/08, Kommissionen mod Malta, præmis 59.
([102]) Sag C-247/85, Kommissionen mod Belgien, præmis 7.
([103]) Sag C-247/85, Kommissionen mod Belgien, præmis 28 og 34.
([104]) Jf. analogt sag C-601/22, WWF Österreich m.fl., præmis 73.
([105]) Sag C-79/03, Kommissionen mod Spanien, præmis 28. I den pågældende sag underkendte EU-Domstolen anvendelsen af ikkeselektive traditionelle jagtmetoder, fordi der ikke kunne påvises nogen sammenhæng mellem den praksis, der var genstand for undtagelsen, og det angivne formål: forebyggelse af omfattende skader på afgrøder.
([106]) Det skal erindres, at EU-Domstolen i henhold til artikel 278 og 279 i TEUF, hvis den finder, at omstændighederne kræver det, kan bestemme, at anvendelsen af den anfægtede retsakt udsættes, og i alle sager, der verserer for den, foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler. F.eks. pålagde EU-Domstolen i sag C-503/06, Kommissionen mod Italien, Italien at udsætte anvendelsen af en regional lov, der meddelte jagtundtagelser.
([107]) Individuelle undtagelser kan ses på https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/derogations-and-exceptions-table. Oversigt over fravigelser og undtagelser fra artsbeskyttelse i hele EU – https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/overview-of-derogations-and-exceptions-dashboards.

Praktisk gennemførelsesstøtte 3: online-IT-værktøj, der nedbringer den administrative byrde og letter medlemsstaternes rapportering om undtagelser

HaBiDeS+ er en særlig online-IT-platform, som forvaltes af Det Europæiske Miljøagentur, og som medlemsstaterne (herunder regioner og andre lokale forvaltninger) anvender til at registrere, forvalte og fremsende oplysninger om undtagelser som meddelt i henhold til fugle- og habitatdirektiverne. Den udgør et moderne, fælles og centraliseret system til rapportering om undtagelser, herunder deres retsgrundlag, formål, berørte arter, geografiske anvendelsesområde, varighed og tilknyttede betingelser. Ved at anvende fælles datafelter og definitioner understøtter Habitats and Birds Directives Derogation System+ (HaBiDeS+) en ensartet anvendelse af artikel 9 i fugledirektivet og artikel 16 i habitatdirektivet i hele EU.

Platformen tilbyder strukturerede rapporteringsfunktioner, der guider medlemsstaterne gennem indsendelsen af data om undtagelser, herunder foruddefinerede skabeloner, obligatoriske felter og automatiserede kontroller, som bidrager til at sikre fuldstændighed og klarhed. HaBiDeS+ gør det muligt for de nationale myndigheder at ajourføre og rette registreringer af undtagelser over tid og letter Kommissionens vurdering af overholdelse, opfølgning og sammenlignende analyser. Derved nedbringer systemet den administrative byrde og fragmenteringen af rapporteringspraksis og forbedrer gennemsigtigheden og sporbarheden i anvendelsen af undtagelser på EU-plan.

For yderligere oplysninger:

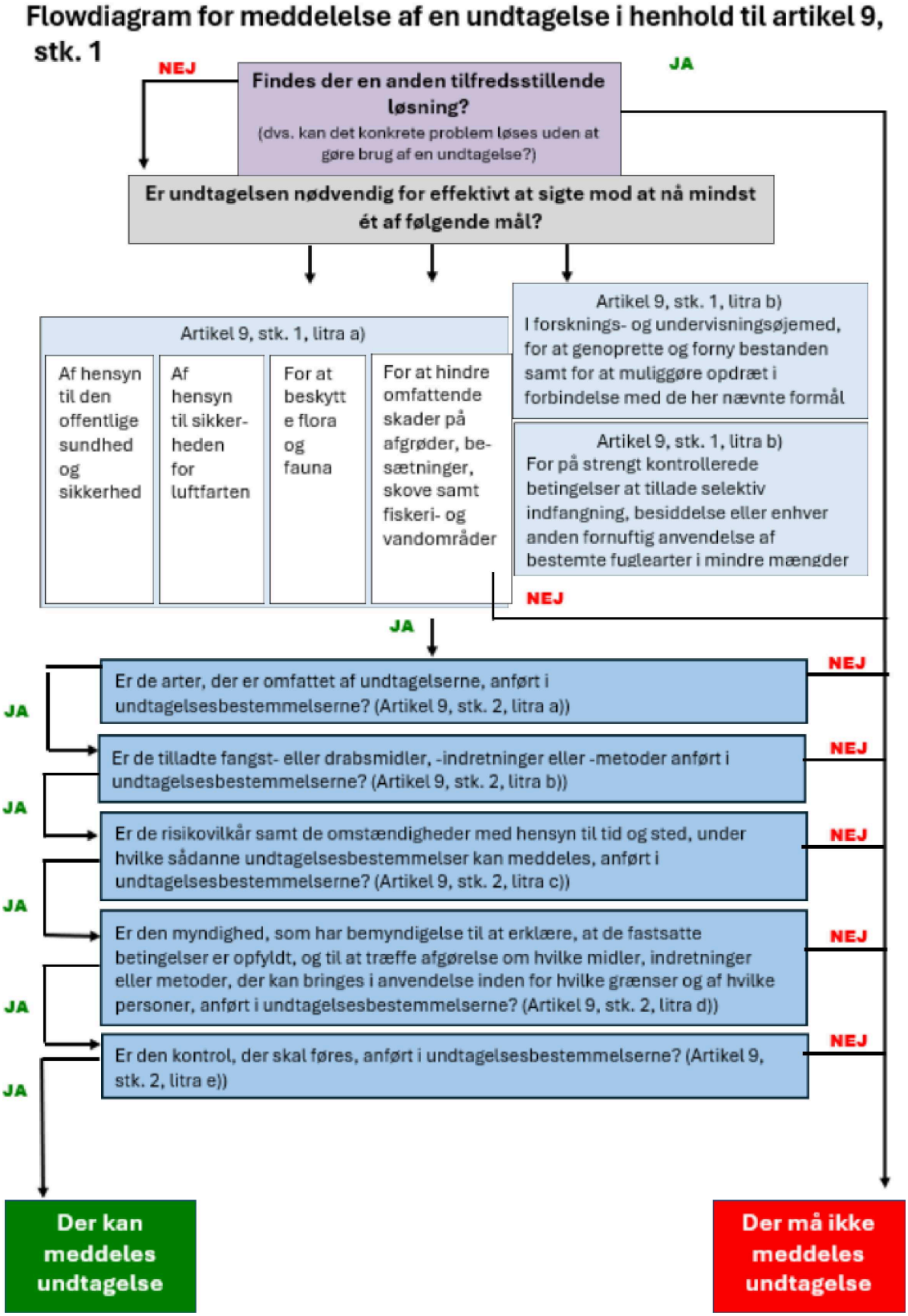
https://circabc.europa.eu/ui/group/173a90fc-40bf-492d-a3a9-df99c4aa8807/library/cfc38522-bd5e-4237-af4b-37928504ee87/details

4.3. **Betingelser for anvendelse af undtagelser i henhold til artikel 9**

111. En gyldig undtagelse kan kun meddeles, hvis de tre betingelser i artikel 9 er opfyldt ([108]).

112. Som første betingelse hedder det i artikel 9, stk. 1, at der ikke må findes nogen anden tilfredsstillende løsning på det specifikke problem, som undtagelsen skal afhjælpe. For det andet skal undtagelsen være baseret på en af de seks grunde, der er angivet i direktivets artikel 9, stk. 1, litra a)-c). Endelig skal undtagelsen opfylde de tekniske krav i artikel 9, stk. 2.

([108]) Sag C-247/85, Kommissionen mod Belgien, præmis 7.



Betingelse 1: ingen anden tilfredsstillende løsning

113. I artikel 9, stk. 1, fastsættes det, at medlemsstaterne kun må fravige kravene i artikel 5-8, »såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning«. Det betyder, at en undtagelse ikke kan meddeles, hvis det samme resultat på tilfredsstillende vis kunne opnås på en anden måde, som enten helt undgår en overtrædelse af artikel 5 eller er mindre skadelig set i lyset af forbuddene og direktivets formål.

114. På grundlag af EU-Domstolens retspraksis kan analysen af, om der »ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning«, anses for at bestå af tre spørgsmål: 1) Hvilket problem eller hvilken særlig situation skal der sættes ind over for? 2) Findes der andre løsninger? 3) Hvis ja, vil disse da løse det pågældende problem eller den konkrete situation på en tilfredsstillende måde ([109])?

115. Vurderingen af, om der findes andre tilfredsstillende løsninger, bør foretages fra sag til sag på grundlag af den bedste tilgængelige dokumentation og under hensyntagen til proportionalitetsprincippet, idet der tages hensyn til undtagelsens indvirkning og behovet for den pågældende aktivitet. Afgørelsen om at meddele undtagelse skal indeholde »en præcis og tilstrækkelig begrundelse« for konklusionen om, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning ([110]).

116. Analysen af, hvorvidt »der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning«, forudsætter derfor, at der foreligger et specifikt problem eller en specifik situation, som skal afhjælpes. De kompetente nationale myndigheder opfordres til at afhjælpe dette problem eller denne situation ved blandt de mulige alternativer at vælge den mest hensigtsmæssige løsning, som vil sikre den bedst mulige beskyttelse af arten, og som samtidig vil afhjælpe problemet eller situationen. For at sikre beskyttelsen af arter skal alternativerne vurderes i forhold til forbuddene i artikel 5. De kan f.eks. omfatte alternative placeringer af projekter, forskellige udviklingsniveauer eller -udformninger eller alternative aktiviteter, processer eller metoder.

117. Når det f.eks. vurderes, om der findes »andre tilfredsstillende løsninger« end foranstaltningerne omhandlet i artikel 9, stk. 1, litra a), tredje led, som har til formål at forhindre omfattende skade navnlig på afgrøder, besætninger, skove, fiskeri- og vandområder, bør gennemførlige og forebyggende ikkedødelige midler, der er forenelige med artikel 5, foretrækkes eller i det mindste undersøges grundigt. I de fleste tilfælde kan forebyggende foranstaltninger mod skader på afgrøder eller besætninger (f.eks. ændringer i landbrugspraksis samt forbedring af levestedernes tilstand) udgøre et tilfredsstillende alternativ til anvendelsen af undtagelser i henhold til artikel 9, stk. 1, litra a). Andre forebyggende foranstaltninger såsom formidling af videnskabeligt baserede oplysninger med henblik på at reducere konflikter, f.eks. i forbindelse med menneskelig adfærd, kan indgå i de tilfredsstillende alternativer til anvendelsen af aflivning.

118. Når det problem eller den konkrete situation, der skal håndteres, er identificeret, og det er fastslået, at det falder ind under de grunde, der er opregnet i artikel 9, stk. 1, bør vurderingen omfatte de forskellige løsninger til at håndtere det på en tilfredsstillende måde. EU-Domstolen har ved vurderingen af tilfredsstillende alternativer i en sag om fangst af fugle fastslået, at den omstændighed, at en anden foranstaltning endnu ikke er gennemførlig i større målestok, ikke er tilstrækkelig til at fastslå, at den anden foranstaltning ikke udgør en »anden tilfredsstillende løsning« ([111]).

119. En anden løsning kan derfor ikke anses for at være utilfredsstillende, alene fordi den ville medføre større gener for eller kræve en adfærdsændring hos de personer, der er omfattet af undtagelsen ([112]). I denne henseende blev argumenter baseret på »en dybt forankret tradition« eller »historisk og kulturel tradition« for jagt anset for utilstrækkelige til at begrunde behovet for en undtagelse ([113]). Desuden kan anvendelsen af en bestemt jagtmetode ikke anses for at være et mål i sig selv, da en jagtmetode pr. definition er en metode til at opnå et mål. Hvis anvendelsen af en bestemt jagtmetode faktisk blev anset for at være et mål i sig selv, ville det nemlig være tilstrækkeligt blot at foretrække én jagtmetode frem for en anden for at opfylde kriteriet om, at der »ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning«. Dette ville undergrave den funktion, som artikel 9 har med hensyn til at bidrage til opfyldelsen af direktivets formål.

120. Tilgængeligheden af alternative tilfredsstillende løsninger varierer afhængigt af faktorer såsom den pågældende art, den påberåbte fravigelsesgrund, det pågældende specifikke område og den medlemsstat, hvor situationen forekommer. Bortskræmningsforanstaltninger kan eksempelvis udgøre en tilfredsstillende alternativ løsning til at forhindre skader på afgrøder udgående fra visse arter, men dette er muligvis ikke tilfredsstillende for andre mere vedholdende arter, som blot ville vende tilbage, når forstyrrelsen ophører.

([109]) Sag C-10/96, Ligue Royale Belge pour la protection des oiseaux. Se også Vejledningen om jagt i henhold til fugledirektivet, afsnit 3.4.2.
([110]) Sag C-557/15, Kommissionen mod Malta, præmis 50.
([111]) Sag C-10/96, *Ligue Royale Belge pour la protection des oiseaux*, præmis 22.
([112]) Sag C-900/19, One Voice, præmis 40 og 41.
([113]) Sag C-79/03, Kommissionen mod Spanien, præmis 27.

121. Ved vurderingen af en potentiel alternativ foranstaltning kan det også være hensigtsmæssigt at tage proportionaliteten af andre løsninger i betragtning. De økonomiske omkostninger ved en teknisk gennemførlig mulighed er relevante og kan tages i betragtning. Dette kan dog ikke være den eneste afgørende faktor ved udelukkelse af alternativer til at nå det forfulgte mål ([114]).

122. Proportionaliteten af andre løsninger kan vurderes under henvisning til størrelsen og udviklingen af de bestande af arter, som ville blive berørt af den pågældende foranstaltning ([115]). EU-Domstolen har fastslået, at der skal foretages en vurdering af den pågældende aktivitets indvirkning på bestandens størrelse og af behovet for denne aktivitet samt af de alternative løsninger til at nå det forfulgte mål ([116]). Som led i vurderingen af en foranstaltnings proportionalitet kan det f.eks. være muligt at udelukke en anden løsning, hvis den ville medføre betydelige økonomiske omkostninger og kun ville give begrænsede fordele set i forhold til direktivets formål, og dette vil navnlig kunne være tilfældet for arter med bestande over et tilfredsstillende niveau. Hvis den anden foranstaltning derimod medfører en mindre omkostningsstigning i forhold til den påtænkte foranstaltning, men i højere grad opfylder direktivets formål, udgør den en anden tilfredsstillende løsning.

123. Beviskravet for at godtgøre, at betingelsen om, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, er opfyldt, er derfor højere, hvis meddelelsen af undtagelsen kan have betydning for opfyldelsen af direktivets formål.

124. Kun når det i tilstrækkelig grad er godtgjort, at potentielle alternativer ikke er tilfredsstillende under hensyntagen til ovennævnte overvejelser, og når de øvrige betingelser også er opfyldt, kan det være berettiget med en undtagelse. Hvis en foranstaltning til dels er tilfredsstillende, selv om den ikke i tilstrækkelig grad løser problemet, men den stadig kan mindske eller afbøde problemet, bør den imidlertid gennemføres først. Når det fastslås, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, er det nødvendigt at underbygge afgørelsen om undtagelse med en detaljeret begrundelse baseret på den bedste relevante videnskabelige viden og med angivelse af de grunde, der har fået den kompetente myndighed til at nå frem til denne konklusion ([117]).

Praktiske eksempler

125. I mange tilfælde kan skadeforebyggende foranstaltninger, herunder afskrækkelsesmidler over for vilde dyr, ændringer i landbrugspraksis, sikre områder samt genopretning af gode levestedsforhold eller bestande af byttedyr for den pågældende art, eller en kombination af sådanne foranstaltninger udgøre et tilfredsstillende alternativ til anvendelsen af undtagelser i henhold til artikel 9. Af hensyn til luftfartssikkerheden gøres der i vid udstrækning brug af vegetationsforvaltning for at gøre lufthavne mindre attraktive for vilde dyr samt afskrækkelsesmetoder, og nogle gange kan en kombination af forskellige foranstaltninger være nødvendig for effektivt at forebygge skader.

126. I visse tilfælde er det måske ikke muligt helt at undgå de forbudte skadevoldende handlinger, hvilket betyder, at der bør vælges den løsning, som har den mindste indvirkning set i lyset af forbuddene i artikel 5 og direktivets formål. Dette kan omfatte anvendelse af bortskræmningsforanstaltninger suppleret med begrænset anvendelse af aflivning for at gøre bortskræmningseforanstaltningerne mere effektive frem for helt at se bort fra muligheden for bortskræmningsforanstaltninger.

127. Problemer, der kan kræve anvendelse af undtagelser, skyldes ofte forringelse af levesteder og mindre fødetilgængelighed. Indvirkningen af prædation fra visse kragefugle eller rovfugle på fugle, der bygger rede på jorden, herunder agerhønen (*Perdix perdix*), skyldes delvis de manglende gode ynglesteder, der giver ly og føde. Derfor bør langsigtede, økosystembaserede løsninger såsom genopretning af gode levestedsforhold for arter – både for dem, der giver anledning til konflikter, og for dem, der lider under indvirkningen – gennemføres sideløbende med eventuelle kortsigtede løsninger, som muligvis indebærer en undtagelse, og som tager sigte på at afhjælpe umiddelbare problemer.

([114]) Jf. analogt sag C-601/22, WWF Österreich, præmis 82.
([115]) Sag C-784/23, Voore Mets og Lemeks Põlva, præmis 54-56.
([116]) Sag C-784/23, Voore Mets og Lemeks Põlva, præmis 56.
([117]) Sag C-900/19, One Voice, præmis 32.

128. Hvad angår andre tilfredsstillende løsninger med henblik på forskning, bør enhver afgørelse om at meddele en undtagelse anføre fraværet af andre gængse videnskabelige forskningsmetoder inden for ornitologien ([118]) og indeholde en præcis og tilstrækkelig begrundelse for dette fravær.

Betingelse 2: påvisning af en af de seks grunde i artikel 9, stk. 1, litra a)-c)

129. Inden hver af de grunde, der skal foreligge for at kunne fravige fugledirektivets forpligtelser til artsbeskyttelse, gennemgås, bør det bemærkes, at listen er udtømmende. Det er således kun muligt at meddele undtagelser, hvis de forfølger en af de grunde, der er angivet i artikel 9, stk. 1, litra a) og b), eller gennemføres i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 9, stk. 1, litra c). Fravigelsesgrunden i litra c) »for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder« behandles ikke her, da den allerede er beskrevet i »Vejledningen om jagt i henhold til fugledirektivet« ([119]).

Artikel 9, stk. 1, litra a), første led: af hensyn til **den offentlige sundhed og sikkerhed**.

130. Denne grund omfatter bl.a. situationer som beskyttelse af offentligheden mod sygdomme og forebyggelse af ulykker. Denne fravigelsesgrund vedrører situationer, hvor foranstaltninger, der træffes for at forebygge risici for menneskers sundhed og sikkerhed, strider mod og tilsidesætter behovet for at beskytte fuglearter.

131. Brugen af udtrykket »offentlig« viser, at det kun er offentlige interesser, som varetages af enten offentlige eller private organer, der kan afvejes over for direktivets beskyttelsesmål. Projekter, der udelukkende er i virksomheders eller enkeltpersoners interesse, anses derfor normalt ikke for at være i offentlighedens interesse, medmindre de samtidig tjener et bredere formål. EU-Domstolen har bekræftet, at dette kan omfatte forebyggelse af brande, oversvømmelser og sygdomme ([120]). Et andet praktisk eksempel kunne være at forebygge kontaminering af et drikkevandsreservoir eller et anlæg til opbevaring af fødevarer som følge af fugleekskrementer.

132. Sådanne undtagelser kan kun meddeles i konkrete situationer, hvor hensynet til den offentlige sundhed og sikkerhed går forud for beskyttelsen af fugle ([121]). Der skal derfor påvises en forbindelse mellem den aktivitet, der tillades ved undtagelsen, og det konstaterede hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed. Dette kræver, at undtagelsesordningen er tilstrækkeligt afgrænset og angiver risikovilkårene samt de tidsmæssige og stedlige omstændigheder, hvorunder undtagelser kan meddeles ([122]). Hvis man tager eksemplet med kontaminering fra fugleekskrementer, vil den blotte forekomst af ekskrementer eller en rede ikke i sig selv være tilstrækkelig til at meddele en undtagelse. Det skal godtgøres, at redernes placering eller antal giver anledning til en reel sundhedsrisiko.

133. I henhold til artikel 16f i direktiv (EU) 2023/2413 (direktiv III om vedvarende energi) ([123]) formodes planlægning, opførelse og drift af anlæg til vedvarende energi, deres tilslutning til nettet, selve det tilknyttede net og lagringsaktiver ved afvejningen af de retlige interesser i et konkret tilfælde med henblik på anvendelsen af fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a), at tjene den offentlige sundhed og sikkerhed ([124]). Denne formodning kan anfægtes og er underlagt en vurdering fra sag til sag. Medlemsstaterne kan under behørigt begrundede og særlige omstændigheder begrænse anvendelsen af nærværende artikel til visse dele af deres område og til visse typer teknologi eller til projekter med bestemte tekniske karakteristika i overensstemmelse med de prioriteter, der er fastsat i deres integrerede nationale energi- og klimaplaner, der er meddelt i henhold til artikel 3 og 14 i forordning (EU) 2018/1999.

([118]) Se sag C-23/23, Kommissionen mod Malta, præmis 69.
([119]) Vejledningen om jagt i henhold til fugledirektivet, afsnit 3.5, s. 58. https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/4b5dffd4-369c-4c4b-a249-625adc2a7545.
([120]) Sag C-247/85, Kommissionen mod Belgien, præmis 27.
([121]) Sag C-247/85, Kommissionen mod Belgien, præmis 27.
([122]) Sag C-247/85, Kommissionen mod Belgien, præmis 28.
([123]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2023/2413 af 18. oktober 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, 31.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj).
([124]) Artikel 16f i direktiv (EU) 2023/2413.

134. Artikel 15, stk. 3, i forordning (EU) 2024/1735 (forordningen om nettonulindustri) ([125]) fastsætter, at strategiske projekter inden for nettonulteknologi ([126]) og projekter til fremstilling af nettonulteknologi i udpegede nettonulaccelerationsknudepunkter ([127]) er af offentlighedens interesse og kan anses for at tjene den offentlige sundhed og sikkerhed, forudsat at alle betingelserne i fugledirektivet er opfyldt ([128]).

135. Desuden anses strategiske projekter, der bidrager til forsyningssikkerheden for strategiske råstoffer, i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning (EU) 2024/1252 (forordningen om kritiske råstoffer) ([129]) for at tjene den offentlige sundhed og sikkerhed, forudsat at alle betingelserne i fugledirektivet er opfyldt. Som i alle tilfælde, hvor der meddeles undtagelser efter artikel 9, er det derfor fortsat nødvendigt at godtgøre, at de øvrige betingelser i fugledirektivets artikel 9, nemlig fraværet af alternative tilfredsstillende løsninger og de tekniske krav i artikel 9, stk. 2, er opfyldt.

Artikel 9, stk. 1, litra a), andet led: af hensyn til **sikkerheden for luftfarten**.

136. Arter af store fugle og/eller flokfugle udgør en stor fare for flyvebesætningers og passagerers sikkerhed samt for luftfartøjer. Kollisioner med sådanne fuglearter kan medføre forsinkelser, beskadigede luftfartøjer og endog havarier, hvilket kan koste menneskeliv og have vidtrækkende økonomiske konsekvenser for luftfartsindustrien. Kollisioner er altid dødelige for de fugle, der rammes, hvilket giver anledning til beskyttelsesmæssige problemer, når der er tale om sjældne eller truede arter. På mange flyvepladser og lufthavne træffes der forvaltningsforanstaltninger for at forebygge kollisioner mellem fugle og luftfartøjer ([130]). Sådanne løsninger omfatter forvaltning af levesteder for at gøre området mindre attraktivt for fugle og fugleflokke samt forskellige bortskræmningsteknikker såsom kanoner, der frembringer høje lyde. Sådanne foranstaltninger kan være i strid med direktivets artikel 5, navnlig forbuddet i litra d) mod væsentlig forstyrrelse. I mange tilfælde findes der andre tilfredsstillende løsninger, som er mere effektive og langsigtede end drab. Det bør f.eks., når det er relevant, også overvejes at genoprette levesteder langt fra flyvepladsen for at lede fuglene bort, hvilket ville gøre en undtagelse unødvendig.

Artikel 9, stk. 1, litra a), tredje led: for at hindre **omfattende skader på afgrøder, besætninger, skove, fiskeri- og vandområder.**

137. Denne fravigelsesgrund omfatter bl.a. visse økonomiske interesser knyttet til disse områder. Grunden er af kvalitativ karakter og kan derfor kun anvendes, når skaden er »omfattende«. Derfor kan mindre skader eller risiko for mindre skader ikke anses for tilstrækkeligt til at meddele en undtagelse efter dette led ([131]).

138. Denne fravigelsesgrund er af forebyggende karakter, hvilket betyder, at den kan anvendes, før der er indtrådt omfattende skade. I den forbindelse kan medlemsstaterne støtte sig på, at der tidligere har forekommet tilbagevendende skader, og på den deraf følgende sandsynlighed for, at omfattende skade knyttet til identificerede fuglebestande vil opstå igen, hvis der ikke gribes ind ([132]). Anvendelsen af denne fravigelsesgrund skal være

([125]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1735 af 13. juni 2024 om fastlæggelse af en ramme for foranstaltninger til styrkelse af Europas økosystem for fremstilling af nettonulteknologiprodukter og om ændring af forordning (EU) 2018/1724 (EUT L, 2024/1735, 28.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1735/oj).

([126]) Artikel 15, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1735 af 13. juni 2024 om fastlæggelse af en ramme for foranstaltninger til styrkelse af Europas økosystem for fremstilling af nettonulteknologiprodukter.

([127]) Artikel 18, stk. 4, i forordning (EU) 2024/1735 om fastlæggelse af en ramme for foranstaltninger til styrkelse af Europas økosystem for fremstilling af nettonulteknologiprodukter.

([128]) Nettonulindustriprojekter omfattet af forordning (EU) 2024/1735 er ikke undtaget fra forpligtelserne i fugledirektivets artikel 9, hvis betingelser fortsat finder fuld anvendelse.

([129]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1252 af 11. april 2024 om fastlæggelse af en ramme for at sikre en sikker og bæredygtig forsyning med kritiske råstoffer og om ændring af forordning (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 og (EU) 2019/1020 (EUT L, 2024/1252, 3.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj).

([130]) For at opretholde luftfartssikkerheden fastsætter Kommissionens forordning (EU) nr. 139/2014 af 12. februar 2014 om fastsættelse af krav og administrative procedurer for flyvepladser standarder for luftfartssikkerhed, herunder for håndtering af farer forbundet med vilde dyr.

([131]) Sag C-247/85, Kommissionen mod Belgien, præmis 56.

([132]) Jf. analogt sag C-601/22, WWF Österreich, præmis 70. Selv om denne sag vedrører undtagelser for drab på ulve, fortolker dommen betydningen af begrebet »alvorlig skade«, hvilket analogt kan anvendes på artikel 9 i fugledirektivet.

underbygget af dokumentation, og skaden skal i det mindste i vidt omfang kunne tilskrives den art, der er omfattet af undtagelsen ([133]). I den forbindelse kan en mulig fremtidig indirekte skade, der udgør en abstrakt risiko og kun delvis skyldes beskyttede arter, ikke anses for at være »omfattende skader« i denne sammenhæng ([134]).

139. Listen over de skadeformer, der er omfattet af denne fravigelsesgrund, er udtømmende. Nogle sektorspecifikke eksempler, der kan give anledning til en undtagelse efter dette led, er:

— omfattende skade på afgrøder, f.eks. forårsaget af fouragerende fugle som følge af ødelæggelse og fortæring af frø, plantevækst eller det endelige produkt

— omfattende lokal skade på skove, f.eks. i form af hæmmet trævækst som følge af store mængder ekskrementer fra tætte kolonier af hejrer eller skarver

— omfattende skade på besætninger, f.eks. ved at besætninger tages eller skades af rovfugle eller krager eller som følge af øget risiko for sygdomsoverførsel

— omfattende skade på fiskeriområder, f.eks. gennem prædation på fisk både i naturen og i akvakultur

— omfattende skade på vandområder, f.eks. gennem forurening af vandreservoirer eller skade på vandingskanaler.

140. Vurderingen af, om en sådan skade er omfattende, vil hovedsagelig afhænge af de økonomiske omkostninger samt omfanget af og indvirkningen på de berørte interessenter eller lokalsamfund. Skaden skal også vurderes i forhold til den berørte interessents evne til at bære en sådan skade. Alvoren af den skade, som gæs forvolder på afgrøder på én mark, vil f.eks. være forskellig for en mindre landbruger og for en landbruger, der driver en større virksomhed. Skadens alvor bør også vurderes på samme niveau som det, hvor undtagelserne meddeles (dvs. på bedriftsniveau ved foranstaltninger for en enkelt bedrift eller på regionalt, nationalt eller trækruteniveau, når der findes regionale, nationale eller trækrutebaserede forvaltningsplaner).

141. Som anført ovenfor skal undtagelser være tilstrækkeligt afgrænsede og vedrøre konkrete situationer. Når der derfor udformes forebyggende kontrolstrategier, bør den første tilgang være at gøre foranstaltningerne tidsbegrænsede og lokalt målrettede mod de steder, hvor der sandsynligvis vil opstå eller allerede opstår omfattende skade. Vidt udbredte arter, der kan forårsage skade over store områder, herunder ringdue (*Columba palumbus*), skarv (*Phalacrocorax carbo*) eller visse gåsearter, kan imidlertid begrunde undtagelser, der omfatter et større område. Dette berører ikke det overordnede krav om, at en undtagelses geografiske anvendelsesområde defineres så klart som muligt. Disse undtagelser skal ligeledes være specifikke med hensyn til antal, tidsrum og metoder og skal give en forklaring af, hvilket problem undtagelsen skal afhjælpe.

142. Det kan være muligt at anvende koordinerede undtagelser, f.eks. »undtagelser på trækruteniveau«, hvorved der meddeles undtagelser for arter (såsom bramgås eller skarv) i ét land for at forhindre skade i et andet land. Denne tilgang bør enten anvendes inden for rammerne af en international forvaltningsplan, der er udarbejdet i henhold til en international konvention eller aftale, som EU er part i, eller inden for en tilsvarende ramme, der er godkendt af alle berørte medlemsstater. Desuden kan denne tilgang anvendes, hvis: 1) der påvises en sammenhæng mellem den omfattende skade/risiko i et område i én medlemsstat og de fugle, der er omfattet af undtagelsen, i en anden medlemsstat, 2) alle andre gældende betingelser i artikel 9 er opfyldt, 3) det påvises, at en undtagelse, der anvendes i den medlemsstat, hvor den omfattende skade/risiko opstår, ikke er tilstrækkelig til at forhindre denne omfattende skade/risiko, og 4) undtagelser kun meddeles efter anmodning fra og i samråd med den medlemsstat, hvor den omfattende skade/risiko opstår. Et muligt eksempel på anvendelsen af en undtagelse på grundlag af »omfattende skader« forårsaget af skarver findes i bilag II til dette vejledningsdokument.

([133]) Jf. analogt sag C-601/22, WWF Österreich, præmis 71.
([134]) Jf. analogt sag C-601/22, WWF Österreich, præmis 72-74.

Artikel 9, stk. 1, litra a), fjerde led: **for at beskytte flora og fauna**

143. Denne fravigelsesgrund gælder for beskyttelsesindsatser vedrørende arter eller levesteder og omfatter situationer, hvor det er nødvendigt at fravige forbuddene i artikel 5 for at beskytte anden flora eller fauna. Typerne af fauna eller flora er ikke nærmere angivet, men de synes at være forskellige fra den flora og fauna af økonomisk interesse, som er omfattet af andre bestemmelser i artikel 9, stk. 1, litra a). Begrundelsen for at anvende denne fravigelsesgrund vil formentlig være stærkest, når det vedrører beskyttelsesindsatser for arter, der er sjældne eller truede, men er ikke begrænset til sådanne arter. Endvidere synes det i dette tilfælde ikke at være nødvendigt at påvise sandsynligheden for en alvorlig virkning, før undtagelsen meddeles.

144. Det skal fra sag til sag vurderes, om det er hensigtsmæssigt at anvende en undtagelse for at beskytte flora og fauna, idet der skal foretages en indbyrdes afvejning af bevaringsstatus og behov for de relevante arter. Der skal tages hensyn til forskellige faktorer, når det afgøres, om det er hensigtsmæssigt at meddele en undtagelse efter artikel 9, stk. 1, litra a), fjerde led. Disse undtagelser skal i alle tilfælde tjene et beskyttelsesformål. Bevaringsstatus, sjældenhed eller sårbarhed for de pågældende flora- eller faunaarter vil være relevant. Det vil ligeledes være relevant, om den flora eller fauna, der kræver beskyttelse, har en højere sjældenhed eller en ringere bevaringsstatus end den fugleart, som undtagelsen vedrører. En anden faktor er beskyttelsesstatus for de flora- eller faunaarter, der er beskyttet i EU eller efter national ret. Begrundelsen for at anvende artikel 9, stk. 1, litra a), fjerde led, vil være stærkere i tilfælde af de flora- og faunaarter, som er beskyttet på EU-plan (såsom arter opført i habitatdirektivets bilag IV og V) eller arter, der er beskyttet efter national ret.

145. Fugle kan påvirke flora og fauna ved prædation, græsning, nedtrampning, ophobning af ekskrementer osv. Denne fravigelsesgrund kan derfor finde anvendelse på rovdyr, herunder rovfugle, der jager beskyttede arter. Da rovfugles forplantningsevne er lav, er det særligt vigtigt at sikre, at alle andre mulige løsninger overvejes for at undgå yderligere dødelighed eller fjernelse fra ynglebestanden. Myndighederne skal påvise, at den eller de fuglearter, som undtagelsen vedrører, er direkte ansvarlige for det beskyttelsesmæssige problem, som undtagelsen skal afhjælpe, idet andre faktorer såsom sygdom, utilstrækkelig fødetilgængelighed og manglende ly skal udelukkes.

146. Et vigtigt aspekt er, i hvilket omfang prædation direkte kan tilskrives bredere dynamikker såsom tab, forringelse eller ændring af levesteder. Rovfugleprædation er f.eks. den væsentligste dødsårsag for den europæiske hamster (*Cricetus cricetus*), navnlig under dens reproduktion og efter dvalen. Den tilbagegang, som skyldes prædation, er imidlertid en direkte følge af menneskeskabt tab og fragmentering af hamsterens levesteder. I Alsace i Frankrig graver hamstere typisk huler i hvede- eller lucernemarker, som giver dyrene føde og ly mod rovdyr. Omlægningen af disse marker til monokultur med majs medfører lange perioder med bar jord, hvilket gør hamstere sårbare over for rovfugleprædation ([135]). I sådanne tilfælde kan en regulering af rovdyr gennem undtagelser kun gennemføres, når der samtidig iværksættes genopretningsforanstaltninger for arternes levesteder, eller når der er truffet foranstaltninger til at regulere skadelige menneskelige aktiviteter. Disse foranstaltninger bør prioriteres frem for aflivning og fjernelse af beskyttede rovfugle som en enkeltstående foranstaltning. Dette understøttes af artikel 9, stk. 1, hvorefter der ikke må findes nogen anden tilfredsstillende løsning (jf. ovenfor).

Artikel 9, stk. 1, litra b): i **forsknings- og undervisningsøjemed, for at genoprette og forny bestanden samt for at muliggøre opdræt i forbindelse med de her nævnte formål**.

147. Undtagelser meddelt efter dette led omfatter bl.a. indfangning med henblik på ringmærkning eller påsætning af mærker til satellitsporing for at undersøge trækmønstre og identificere rastesteder. Det kan også være nødvendigt at indfange fugle med henblik på forskning i sygdomme såsom fugleinfluenza.

148. Udtrykket »forskning« i artikel 9, stk. 1, litra b), skal forstås som »videnskabelig forskning«. Det betyder, at den forskning, som er omfattet af undtagelsen, skal følge visse metodiske trin. Et forskningsprojekt skal f.eks. have et mål, der er formuleret som et forskningsspørgsmål, og være udformet på en måde, som bidrager til at besvare dette spørgsmål ([136]). Udtrykket »i... -øjemed« angiver nemlig, at forskningsprogrammets udformning og gennemførelse

([135]) https://www.grand-hamster-alsace.eu/the-great-hamster/?lang=en.
([136]) Forslag til afgørelse fra generaladvokat Ćapeta i sag C-23/23, Kommissionen mod Malta, præmis 60.

skal være rimelig og forholdsmæssig i forhold til dets angivne videnskabelige formål ([137]). Dette kræver derfor en sammenhæng mellem den aktivitet, der er tilladt ved undtagelsen, og den forskning, der er nødvendig for at besvare spørgsmålet. En urimeligt stor stikprøvestørrelse, som medfører stærkt indgribende forstyrrelser for arten til gengæld for begrænsede nye videnskabelige data eller data, som ikke opvejer den overordnede betydning af at beskytte vilde fuglearter, vil f.eks. ikke blive anset for at være forholdsmæssig. Forskningens udformning forventes desuden at overholde videnskabelige og etiske standarder, og forskningen bør normalt udføres, tilrettelægges eller i det mindste gennemgås og godkendes af en uafhængig videnskabelig institution. Ringmærkning af fugle bør f.eks. altid udføres af uafhængige og uddannede ornitologer.

Praktisk gennemførelsesstøtte 4. fleksibilitet i anvendelsen af artikel 9 gennem en koordineret tilgang på trækruteniveau

For at hjælpe medlemsstaterne med på en effektiv og koordineret måde at håndtere udfordringer i forbindelse med økonomisk skade forårsaget af visse arter kan der, når det er hensigtsmæssigt, anvendes undtagelser på trækruteniveau i henhold til fugledirektivet. Denne tilgang gør det muligt for en medlemsstat at meddele undtagelser for visse arter, navnlig trækfuglearter (såsom bramgås eller skarv), for at forhindre omfattende skade som oplevet i en anden medlemsstat. Denne tilgang bør imidlertid følges inden for rammerne af en international konvention eller aftale, som EU er part i, herunder aftalen om beskyttelse af afrikansk-eurasiske migrerende vandfugle (AEWA) eller Bernkonventionen, eller en europæisk eller regional handlingsplan for arter, som alle berørte medlemsstater har tilsluttet sig, med passende sikkerhedsforanstaltninger i overensstemmelse med kravene i artikel 9 samt behørig høring og inddragelse af de berørte medlemsstater (jf. punkt 139).

Betingelse 3: anvendelse af de tekniske krav i artikel 9, stk. 2

149. Den tredje betingelse vedrører opfyldelsen af de tekniske krav i artikel 9, stk. 2. Artikel 9, stk. 2, i fugledirektivet fastsætter præcise specifikationer for undtagelsesbestemmelser. Disse gør det muligt for medlemsstaterne og Kommissionen at kontrollere de undtagelsesbestemmelser, der meddeles i henhold til stk. 1. De kompetente myndigheder skal medtage følgende oplysninger i deres afgørelser om undtagelsesbestemmelser og i deres rapporter om undtagelser til Kommissionen:

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.

150. For at lette overholdelsen af artikel 9, stk. 2, har Kommissionen omsat de tekniske krav i artikel 9, stk. 2, til et indberetningsformat for undtagelser, som anvender det digitale onlineværktøj Habitats and Birds Directives Derogation System+ (HaBiDeS+) ([138]). Medlemsstaterne opfordres til at anvende dette værktøj, som forenkler processen med at opfylde denne betingelse for meddelelse af undtagelser. Hvis det anvendes, kan det nedbringe den administrative byrde i forbindelse med gennemførelsen af artikel 9.

([137]) Forslag til afgørelse fra generaladvokat Ćapeta i sag C-23/23, Kommissionen mod Malta, præmis 62.

([138]) Se HaBiDeS+-indberetningsvejledningen, https://circabc.europa.eu/ui/group/173a90fc-40bf-492d-a3a9-df99c4aa8807/library/cfc38522-bd5e-4237-af4b-37928504ee87/details.

151. EU-Domstolen har fastslået, at disse formkrav skal »begrænse undtagelserne mest muligt«, »således at Kommissionen bliver i stand til at føre kontrol« ([139]). Endvidere har EU-Domstolen fastslået, at den gældende nationale lovgivning på dette område således klart og nøjagtigt skal »angive undtagelseskriterierne og pålægge de myndigheder, der har ansvaret for deres anvendelse, at tage hensyn hertil« ([140]). Fuldstændige og nøjagtige angivelser i henhold til artikel 9, stk. 2, litra a)-e), er nødvendige for at gøre det muligt for Kommissionen at opfylde sin forpligtelse i henhold til artikel 9, stk. 4, til at sikre, at følgerne af undtagelserne ikke er uforenelige med direktivet.

152. Nærmere bestemt bør medlemsstaterne for at overholde artikel 9, stk. 2, respektere følgende med hensyn til de oplysninger, der kræves i hver enkelt litra:

— Artikel 9, stk. 2, litra a): »de arter, der er omfattet af undtagelserne«

Medlemsstaterne skal meddele og indberette undtagelser for hver art med angivelse af dens videnskabelige navn og ikke samlet på et højere taksonomisk niveau eller under uklart definerede kategorier som »fugle«, »alle arter« eller »krager«. En undtagelse, der f.eks. meddeles ejeren af et erhvervsmæssigt fiskedambrug til at dræbe et bestemt antal fiskehejrer (*Ardea cinerea*) og et bestemt antal skarver (*Phalacrocorax carbo*), bør indberettes som to forskellige undtagelser. Der kan i visse tilfælde gøres undtagelser, når omstændighederne omkring den pågældende undtagelse gør det vanskeligt at råde over alle de nødvendige oplysninger, f.eks. når listen over arter, der skal være omfattet, ikke kan forudses, således som det er tilfældet for lufttrafiksikkerhed, eller når dette er begrundet i omstændighederne, men oplysningerne ikke desto mindre senere indberettes i overensstemmelse hermed.

For hver art bør antallet af fugle, som undtagelsen omfatter, og som rent faktisk dræbes eller forstyrres, eller antallet af reder, som undtagelsen omfatter, og som rent faktisk ødelægges/beskadiges, fastlægges og angives i indberetningen. Hvor det ikke er muligt at angive et præcist antal, bør der angives et skøn eller et interval. Dette sker undertiden ved at begrænse antallet af tilladelser og/eller fastsætte nationale eller regionale kvoter, som skal være i overensstemmelse med artikel 9 og fugledirektivets overordnede mål.

— Artikel 9, stk. 2, litra b): »de tilladte fangst- eller drabsmidler, -indretninger eller -metoder«

Disse skal indberettes for at vurdere deres indvirkning på de pågældende arter. Nærmere oplysninger om metoderne, herunder type og størrelse, bør medtages.

— Artikel 9, stk. 2, litra c): »de risikovilkår samt de omstændigheder med hensyn til tid og sted, under hvilke sådanne undtagelsesbestemmelser kan meddeles«

Undtagelser skal være tidsbegrænsede og finde lokal anvendelse, således at de retter sig mod det tidspunkt og det sted, hvor problemet forventes at opstå. Sådanne oplysninger bør fastlægges så præcist, som det er praktisk muligt og nødvendigt, for at bestemme undtagelsens anvendelsesområde.

— Artikel 9, stk. 2, litra 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«

Den kompetente myndighed, som har meddelt undtagelsen, skal klart identificeres med sit fulde navn på nationalt, regionalt eller lokalt plan, og det skal ligeledes, hvor det er relevant, angives, hvem undtagelsen er meddelt til.

— Artikel 9, stk. 2, litra e): »den kontrol, der skal føres«

De kompetente myndigheder skal føre tilsyn med og overvåge, at undtagelserne gennemføres korrekt, verificere, om de, støttet af videnskabelige beviser, har opnået deres formål, og om nødvendigt træffe korrigerende foranstaltninger for at forebygge risiko for eller skade på arten.

([139]) Sag C-118/94, Associazione Italiana per il WWF, præmis 21.
([140]) Sag C-557/15, Kommissionen mod Malta, præmis 47.

4.4. **Artikel 9's rolle med hensyn til at sikre opfyldelsen af fugledirektivets formål**

153. Foranstaltninger, der træffes i henhold til fugledirektivets bestemmelser, skal bidrage til opfyldelsen af direktivets overordnede formål om at opretholde eller tilpasse bestande af fuglearter på et tilfredsstillende niveau. Derfor skal undtagelser, der meddeles efter artikel 9, være i overensstemmelse med direktivets formål, nemlig at opretholde eller tilpasse bestande af fuglearter på et tilfredsstillende niveau ([141]). Dette fremgår klart af direktivets betragtning 9, hvor det hedder følgende: »begrænse undtagelserne til kun at gælde for de arter, hvis biologiske status tillader det«. Dette krav sikres typisk gennem proportionalitetsvurderingen ved anvendelsen af betingelsen om, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, som forklaret i afsnit 4.3 ([142]).

154. Derfor skal medlemsstaterne overvåge anvendelsen af undtagelser på nationalt plan for at sikre, at deres kumulative indvirkning er forenelig med direktivets formål. Dette vil gøre det muligt for medlemsstaterne og derefter Kommissionen at overvåge undtagelsernes indvirkning på fuglearternes udbredelse og om nødvendigt den grænseoverskridende indvirkning af undtagelserne på fuglebestande på tværs af grænser. Dette kan nødvendiggøre, at regionale eller lokale myndigheder vurderer virkningerne af undtagelser ud over deres egen jurisdiktion, navnlig når undtagelser meddeles på trækruteniveau og i decentraliserede medlemsstater. Henset til ovenstående og til artikel 9, stk. 2, litra e), kan overvågning i større skala og lokal overvågning tilrettelægges forskelligt afhængigt af strukturen i det nationale system, men i begge tilfælde skal der fastlægges en specifik overordnet ordning. De kompetente nationale myndigheder skal sikre, at alle betingelser i undtagelsesordningen er opfyldt, før en undtagelse meddeles, og overvåge indvirkningen af undtagelser, efter at de er meddelt ([143]). Denne analyse bør omfatte både individuelle undtagelser og deres kumulative virkninger, når de vurderes i kombination med andre undtagelser, hvor det er relevant. En hensigtsmæssig anvendelse af undtagelsessystemet kræver en proceduremæssig ramme, som forhindrer uønskede virkninger i lyset af fugledirektivets formål og gør det muligt for de kompetente myndigheder at kontrollere, at betingelserne knyttet til undtagelserne er opfyldt ([144]).

155. Når der indgås en aftale mellem medlemsstaterne om forebyggelse af skader baseret på koordineret anvendelse af undtagelser på trækruteniveau, skal det sikres, at den kumulative indvirkning af undtagelserne ikke påvirker opretholdelsen eller tilpasningen af arten på et tilfredsstillende niveau. Dette kræver, at der fastsættes 1) en gunstig referenceværdi for den pågældende bestand og 2) en tærskel, som ligger højere end denne værdi, og under hvilken der bør rettes større opmærksomhed mod artens bestand. Ved vurderingen af de kumulative virkninger af undtagelser skal der også tages hensyn til andre belastninger med en indvirkning på fuglebestandene og deres udbredelsesområde såsom jagt, ulovligt drab og invasive arter. Medlemsstaterne skal også tage hensyn til forskellige kriterier, navnlig vedrørende situationen for artens forplantning og den samlede årlige dødelighed, der skyldes naturlige årsager ([145]).

156. Sådanne betingelser bør kontrolleres for hver enkelt forvaltningsenhed med hensyn til artens bestand, f.eks. på grundlag af den model, der er vedtaget for bramgås ([146]) eller grågås (*Anser anser*) i henhold til AEWA.

157. En mulig tilgang kan være at fastsætte et maksimalt antal fugle, der kan dræbes eller fjernes på trækruteniveau i en bestemt periode for at sikre, at bestanden forbliver på et tilfredsstillende niveau. Dette maksimumsniveau må ikke være et mål, men et loft, som samlet set ikke må overskrides ved anvendelsen af undtagelser. Denne tilgang kan enten anvendes inden for rammerne af en international forvaltningsplan, der er udarbejdet i henhold til internationale konventioner eller aftaler, som EU er part i, eller inden for en tilsvarende ramme, der er godkendt af alle berørte medlemsstater. De kompetente myndigheder i de berørte medlemsstater skal koordinere deres indsats for at undgå at overskride dette loft.

([141]) Sag C-76/08, Kommissionen mod Malta, præmis 59.
([142]) Sag C-784/23, Voore Mets og Lemeks Põlva, præmis 54-56.
([143]) Bestemmelserne i artikel 9, stk. 2, litra e), som fastsætter bindende kontrolforanstaltninger, skal gennemføres i den nationale retsorden, jf. sag C-192/11, Kommissionen mod Polen, præmis 65 og 67.
([144]) Sag C-60/05, WWF Italia m.fl., præmis 44.
([145]) Sag C-60/05, WWF Italia m.fl., præmis 25.
([146]) Se f.eks. adaptive forvaltningsprogrammer på trækruteniveau for bramgås: https://egmp.aewa.info/sites/default/files/meeting_files/documents/AEWA_EGM_IWG_9_6_Status_RBG_AFMP.pdf.

4.5. **Artikel 9, stk. 3 og 4**

158. I henhold til artikel 9, stk. 3, skal medlemsstaterne hvert år tilsende Kommissionen en rapport om gennemførelsen af artikel 9, stk. 1 og 2. I henhold til artikel 9, stk. 4, skal Kommissionen anvende de oplysninger, som den råder over, herunder de oplysninger, der er indberettet i henhold til artikel 9, stk. 3, til at sikre, at følgerne af undtagelserne er forenelige med direktivet. Kommissionen skal træffe passende foranstaltninger med henblik herpå.

159. Artikel 9, stk. 4, fastlægger en tilsynsrolle for Kommissionen med henblik på at sikre, at de kumulative virkninger af de undtagelser, medlemsstaterne meddeler, er i overensstemmelse med artikel 9, stk. 1 og 2, samt direktivets overordnede beskyttelsesmål. Selv når undtagelser er berettigede i individuelle tilfælde, må de ikke føre til en situation, hvor fuglebestandene går tilbage eller ikke når et tilfredsstillende niveau, som forklaret ovenfor. Med henblik herpå er det nødvendigt, at medlemsstaterne hvert år indberetter deres gennemførelse af artikel 9, stk. 1 og 2, til Kommissionen i henhold til artikel 9, stk. 3. De angivelser, der kræves i henhold til artikel 9, stk. 2, vil i denne sammenhæng være særligt vigtige ved vurderingen af, hvilke konsekvenser en undtagelse vil have for den pågældende art.

160. Artikel 9, stk. 3 og 4, etablerer derfor en ramme for overvågning af, om de undtagelser, der meddeles i medlemsstaterne, overholder kravene i artikel 9 og direktivets overordnede formål.

161. De indberetningsforpligtelser ([147]), der er fastlagt i det nuværende rapporteringsformat for undtagelser, har til formål at forbedre effektiviteten af indberetningen på alle forvaltningsniveauer, herunder på regionalt, nationalt og EU-plan ([148]). Kommissionen og EU's medlemsstater anvender i øjeblikket det nye rapporteringsformat og HaBiDeS + ([149]) med henblik på at nedbringe den administrative byrde i forbindelse med indberetning.

162. Kommissionen giver med jævne mellemrum medlemsstaterne tilbagemeldinger på grundlag af en vurdering af oplysningerne i deres officielle rapporter. Disse tilbagemeldinger kan fremhæve problemer med overholdelsen i forbindelse med undtagelser, som en medlemsstat har meddelt, og kan f.eks. foreslå at sænke det antal fugle, der kan fjernes, eller at revurdere alternative løsninger. Kommissionen kan også gøre medlemsstaterne opmærksomme på problemer, der opstår som følge af ufuldstændige oplysninger i undtagelsesrapporterne. Medlemsstaterne anmodes om at tilpasse deres system for undtagelser for at sikre overholdelsen af fugledirektivet, navnlig for at sikre opfyldelsen af dets formål.

163. Alle data om undtagelser, som medlemsstaterne indberetter årligt, er tilgængelige på Det Europæiske Miljøagenturs websted ([150]). Tre interaktive datafremvisere letter adgangen til de oplysninger, som medlemsstaterne har indsendt, ved hjælp af filtre såsom art og underart (f.eks. forskellige skarvarter), land, år og begrundelsen for at meddele undtagelsen. Disse digitale værktøjer har sammen med IT-indberetningsværktøjet til formål at nedbringe myndighedernes administrative byrde og at tilvejebringe gennemsigtige og pålidelige oplysninger om undtagelser.

([147]) De indberetningsforpligtelser, der kræves i henhold til artikel 9, stk. 3, er beskrevet i »Vejledningen om jagt«, afsnit 3.7.1–3.7.8.

([148]) Dette omfatter også alle indberetningsforpligtelser i henhold til artikel 9 i konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bernkonventionen). Under den nuværende ordning mellem Kommissionen og Bernkonventionens sekretariat indsamler EU alle de undtagelser, som EU-medlemsstaterne har rapporteret for en given rapporteringsperiode, og fremsender disse til Bernkonventionens sekretariat.

([149]) Der er onlineadgang til HaBiDeS+-værktøjet på: https://webforms.eionet.europa.eu/.

([150]) Se de interaktive datafremvisere på https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/nature-protection-and-restoration/species-protection-and-conservation?activeAccordion=fa9bdf76-5165-4f3a-a940-e059381a7972.

BILAG I

Anvendelse af undtagelser i henhold til artikel 9 i fugledirektivet i forbindelse med bramgåsen

1. Baggrund

Dette bilag indeholder en beskrivelse af anvendelsen af undtagelser i forbindelse med konflikter mellem bramgåsen (*Branta leucopsis*) og menneskelige aktiviteter. Som en stor og talrig græssende vandfugl, der forekommer i høje tætheder, kommer arten i konflikt med landbrugsaktiviteter, idet den forårsager lokale afgrødeskader samt har en indvirkning på – og konkurrerer om – græs. Der er en lang tradition for at håndtere sådanne konflikter ved hjælp af en bred vifte af forskellige foranstaltninger, som er sammenfattet nedenfor.

Først gennemgås bramgæssenes retlige status og bestande. Dernæst præsenteres de typer af foranstaltninger for bramgæs, som kræver anvendelse af undtagelser i henhold til artikel 9 i fugledirektivet, og de vigtigste konflikter, der opstår, sammenfattes. Bilaget præsenterer også tilgangen med undtagelser på trækruteniveau inden for rammerne af den internationale artsforvaltningsplan (International Single Species Management Plan, ISSMP) ([1]) for arten, som blev vedtaget af parterne i aftalen om beskyttelse af afrikansk-eurasiske migrerende vandfugle (AEWA) i 2019.

En stor mængde relevante oplysninger om bramgæs, herunder om deres udbredelse, økologi, bevaringsstatus samt nærmere oplysninger om bestandsstørrelser og -tendenser, findes i følgende kilder og gengives derfor ikke her:

— the AEWA International Single Species Management Plan (ISSMP) for the Barnacle Goose og

— artsrelaterede websider med tilknytning til AEWA's European Goose Management Platform (EGMP) ([2]), som indeholder mange relevante data og oplysninger om disse bestande. EGMP råder over taskforces for både den grønlandske og den russiske bestand af bramgæs.

Yderligere informationskilder findes i afsnit 8 nedenfor.

2. Bramgåsens retlige beskyttelsesstatus

Ligesom alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, er bramgåsen omfattet af fugledirektivets generelle beskyttelsesordning. Medlemsstaterne kan kun tillade forsætlig indfangning eller drab, væsentlig forstyrrelse navnlig i yngletiden, ødelæggelse af dens reder eller indsamling af dens æg i overensstemmelse med direktivets undtagelsessystem (artikel 9).

Bramgåsen er opført i direktivets bilag I, hvilket kræver udpegning af særligt beskyttede områder. Den er ikke opført i bilag II, hvilket betyder, at jagt i overensstemmelse med artikel 7 ikke er mulig. Reguleret jagt i medfør af en undtagelse i henhold til direktivets artikel 9 kan imidlertid tjene som et legitimt forvaltningsredskab til at forebygge omfattende skade på afgrøder.

Bramgåsen er opført i tillæg II til Bernkonventionen, som bl.a. kræver forbud mod forsætligt drab (artikel 6) (medmindre det sker i medfør af en undtagelse i henhold til konventionens artikel 9).

Hver bestand har en forskellig status i henhold til AEWA-handlingsplanen (bilag 3, tabel 1), hvor beskyttelseskravene er fastlagt.

([1]) Jensen, G.H., Madsen, J., Nagy, S. & Lewis M. (red.) 2018. AEWA International Single Species Management Plan for the Barnacle Goose (Branta leucopsis) – Russia/Germany & Netherlands population, East Greenland/Scotland & Ireland population, Svalbard/South-west Scotland population. AEWA Technical Series No. 70. Bonn, Tyskland. https://www.unep-aewa.org/publication/international-single-species-management-plan-barnacle-goose-russiagermany-netherlands.

([2]) https://egmp.aewa.info/.

Tabel 1.

Retlig status for bestanden af bramgæs i henhold til internationale aftaler og EU's fugledirektiv.

Bestand	Fugledirektivet	Bernkonventionen	AEWA ([1])
Østgrønland/Skotland og Irland	Bilag I	Tillæg II	B1
Svalbard/Sydvestskotland	Bilag I	Tillæg II	A3a
Rusland/Tyskland og Nederlandene	Bilag I	Tillæg II	C
Etablerede bestande af standfugle	Bilag I	Tillæg II	Ikke omfattet

([1]) AEWA-status: Bestandene er rangordnet efter bekymringsgrad: A (høj risiko), B (mellem), C (gunstig) som defineret i tabel 1 i AEWA's handlingsplan.

3. **Bestande og tendenser**

Der forekommer fire biogeografiske bestande i EU (tabel 2), hvoraf tre er historisk baserede ([3]), og én er en standfugleart. Disse bestande er vokset betydeligt i de sidste to årtier ([4]). Tre bestande (Østgrønland/Skotland og Irland, Svalbard/Sydvestskotland og Rusland/Tyskland og Nederlandene) er opført i AEWA, mens alle fire – herunder standfugle – har status med hensyn til fugledirektivets bilag I og er derfor omfattet af særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder hele året samt af de generelle krav i artikel 3.

Tabel 2

Biogeografiske bestande af bramgæs i EU

Bestand	Status	Udbredelsesstater (EU med fed skrift)
Østgrønland/Skotland og Irland	Trækfugle	Y: Grønland, Island, Det Forenede Kongerige, IY: Island, **Irland,** Det Forenede Kongerige
Svalbard/Sydvestskotland	Trækfugle	Y: Norge (Svalbard) IY: Norge (fastlandet) og Det Forenede Kongerige
Rusland/Tyskland og Nederlandene	Trækfugle (FE1 og 2)	Y: MU1 Rusland, FE2 – **Finland, Sverige, Estland, Danmark,** FE3**, Tyskland, Nederlandene,**
	Standfugle (FE3)	IY: **Finland, Sverige, Letland, Litauen, Polen, Danmark, Tyskland, Nederlandene, Belgien**
Etablerede bestande af standfugle ([1])	Standfugle	**Belgien, Frankrig, Tjekkiet,** Schweiz, Det Forenede Kongerige, Norge

([1]) Se *European Breeding Bird Atlas 2* for udbredelse og forekomst i yngleperioden. I Østersøregionen indgår standfugle som et segment (forvaltningsenhed 2 – nedenfor) af den russiske bestand med henblik på modellering og forvaltning (jf. ISSMP).

Y = ynglende
IY = ikke-ynglende

([3]) Scott, D.A. & Rose, D.A. 1996. *Atlas of Anatidae populations in Africa and western Eurasia*. Wetlands International Publication No. 41. Wageningen, The Netherlands.

([4]) Feige, N., van der Jeugd, H.P., van der Graaf, A.J., Larsson, K., Leito, A. & Stahl, J., 2008. Newly established breeding sites of the Barnacle Goose *Branta leucopsis* in North-western Europe – an overview of breeding habitats and colony development. *Vogelwelt* 129: 244-252.

Som følge af en vellykket langsigtet beskyttelsesindsats, navnlig som følge af forpligtelserne i fugle- og habitatdirektiverne, er alle fire bestande af bramgæs vokset betydeligt, og deres bestandsstatus i EU er gunstig.

Med henblik på European Goose Management Platform (EGMP – afsnit 3.1, tillæg 1) under AEWA anerkendes tre forvaltningsenheder (FE) inden for bestanden i Rusland/Tyskland og Nederlandene:

FE1: Fugle, der trækker over lange afstande og yngler i det arktiske Rusland

FE2: Fugle, der yngler i Østersøområdet

FE3: Standfugle, der yngler i Nordsølandene

Bestanden af bramgæs i Rusland/Tyskland og Nederlandene er vokset fra 102 000 i 1990'erne til ca. 1,6 mio. i januar 2024. EGMP bemærker, at bestandsstørrelsen på trækruten efter at have været stabil på omkring 1,4 millioner fugle igen synes at være steget i de seneste to sæsoner [2022 og 2023] på trods af rapporter om tab forårsaget af udbrud af fugleinfluenza ([5]).

Med disse bestandsstørrelser klassificerer Den Internationale Union for Natur- og Ressourcebevarelse (IUCN) artens bevaringsstatus som ikke truet (Least Concern, LC). Blandt de tre AEWA-opførte bestande er bestanden i Rusland/Tyskland og Nederlandene i øjeblikket den største. De seneste estimater af bestandsstørrelser og -tendenser fremlægges af EGMP.

Sideløbende med den historiske stigning i bestandsstørrelserne og i betragtning af, at arten forekommer i høje tætheder i europæiske ikke-yngleområder ([6]), er der også i de seneste år rapporteret om øgede skader på landbruget (selv om der i visse områder har været en lang historie med sådanne konflikter, som går tilbage til tiden før fugledirektivet).

4. **Karakteren af konflikter med bramgæs i EU**

Stigningen i antallet af bramgæs og i deres udbredelse har resulteret i stigende konflikter i hele artens internationale udbredelsesområde. Disse omfatter:

— konflikter med landbruget, afgrødeskader samt om foråret, hvor der kan opstå akut konkurrence om den tidlige græsvækst med husdyr ([7]), navnlig på de nordlige breddegrader og/eller i rasteområder under trækket og overvintringsområder

— potentielle risici for flykollisioner i situationer, hvor der undertiden flyver meget store antal gæs over eller i nærheden af lufthavne ([8]) og

— indvirkninger på andre biodiversitets- og/eller økosystemfunktioner ([9]).

5. **Fugledirektivets artikel 9 og dens anvendelse på bramgæs**

Bramgåsen er ligesom alle fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold i EU, beskyttet i henhold til fugledirektivet. Da arten ikke må jages (den er ikke opført i bilag II), er en undtagelse fra beskyttelseskravene i artikel 5 kun mulig, hvis kravene i artikel 9 er opfyldt:

— Der findes ikke nogen anden tilfredsstillende løsning.

— En af de grunde, der er anført i artikel 9, stk. 1, litra a), b) eller c), finder anvendelse.

— De tekniske krav i artikel 9, stk. 2, er opfyldt.

([5]) https://egmp.aewa.info/sites/default/files/meeting_files/reports/egmp_briefing_note_2025.pdf.

([6]) Se AEWA ISSMP for nærmere oplysninger: Jensen, G.H., Madsen, J., Nagy, S. & Lewis M. (red.) 2018. *AEWA International Single Species Management Plan for the Barnacle Goose (*Branta leucopsis*) – Russia/Germany & Netherlands population, East Greenland/Scotland & Ireland population, Svalbard/South-west Scotland population*. AEWA Technical Series No. 70. Bonn, Tyskland.

([7]) Se nærmere i AEWA ISSMP.

([8]) Bradbeer, D.R., Rosenquist, C., Christensen, T.K. & Fox, A.D., 2017. Crowded skies: conflicts between expanding goose populations and aviation safety. *Ambio* 46 (Tillæg 2): S290-S300.

([9]) Buij, R., Melman, T.C.P., Loonen, M.J.J.E. & Fox, A.D., 2017. Balancing ecosystem function, services and disservices resulting from expanding goose populations. *Ambio* 46 (Tillæg 2): S301-S318.

Dette afsnit illustrerer, hvordan de tre betingelser for undtagelser anvendes på bramgæs, og hvilke typer undtagelser der oftest anvendes.

Medlemsstaterne behøver ikke at høre Kommissionen, før de anvender undtagelser. Som et minimalt koordineringsredskab og som en feedbackmekanisme sender de imidlertid Kommissionen en årlig rapport om alle undtagelser, der er meddelt i henhold til artikel 9. I rapporterne begrundes undtagelserne på grundlag af direktivets krav. I praksis betyder det, at anvendelsen af undtagelser ikke må føre til en situation, hvor bestanden af bramgås og artens udbredelsesområde reduceres i et sådant omfang, at arten ikke længere er levedygtig, eller hvor bestanden ikke opretholdes på et tilfredsstillende niveau.

Betingelse 1: ingen anden tilfredsstillende løsning

I artikel 9, stk. 1, fastsættes det, at medlemsstaterne kun må fravige kravene i artikel 5-8, »såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning«.

Der findes talrige ikkedødelige forvaltningsforanstaltninger eller redskaber til at afbøde skader forårsaget af bramgæs. Disse består typisk i at skræmme gæs bort fra potentielt følsomme landbrugsarealer ved hjælp af forskellige akustiske og visuelle afskrækkelsesmidler ([10]). Sådanne foranstaltninger er velkendte, og deres anvendelse har en lang historie. Andre udbredte metoder til at håndtere konflikter mellem gæs og landbrug omfatter:

— økonomiske incitamenter eller kompensation for at fremme tolerance over for bramgæs og andre gæs på landbrugsjord og for at opveje tabt fortjeneste og

— strategiske arealmæssige tilgange til etablering af tilflugtsområder ([11]) (undertiden kaldet »go«- og »no go«-områder), hvor gæs, der skræmmes bort fra omkringliggende følsomme landbrugsområder, tolereres.

AEWA EGMP har udført en fuldstændig gennemgang af de forvaltningsforanstaltninger for gæs, der anvendes af udbredelsesstater i og uden for EU ([12]).

Der skal træffes bortskræmningsforanstaltninger og andre konfliktbegrænsende tilgange som andre tilfredsstillende løsninger. Hvis disse viser sig at være ineffektive, kan der meddeles undtagelser for aflivning. Proportionaliteten af de forskellige alternativer kan tages i betragtning på grundlag af deres indvirkning på arten og nødvendigheden af den intervention, der kræves for at forebygge skade. Relevante forhold er artens bestandsstørrelse og omfanget af den skade, som gæssene forårsager, sammenholdt med omkostningerne ved og gennemførligheden af de tilgængelige muligheder.

Betingelse 2: påvisning af en af de seks grunde i artikel 9, stk. 1, litra a)-c)

Den grund, som medlemsstaterne hyppigst anfører ved meddelelse af undtagelser for bramgås, er »at hindre omfattende skader på afgrøder, besætninger, skove, fiskeri- og vandområder« (artikel 9, stk. 1, litra a)).

Det generelle begreb »omfattende skade« forårsaget af bramgæs er relativt og skal som sådan vurderes fra sag til sag, når og hvor der opstår en konflikt. Intens græsning på græsarealer er f.eks. ikke nødvendigvis af stor landbrugsmæssig betydning om efteråret, når der stadig er rigeligt med græs, eller midt om vinteren, når husdyr fodres i stalde. Dette kan dog være af stor betydning om foråret, hvor der er et landbrugsmæssigt behov for at udnytte den første nye og næringsrige græsvækst.

([10]) F.eks. Robai, C.I., Nyaga, J.M., Karuri, H., Elmberg, J. & Månsson, J., 2024. Reducing the number of grazing geese on agricultural fields – effectiveness of different scaring techniques. *Crop Protection* 177: 106552.

([11]) Der er en lang historie for udviklingen af tilflugtsområder for bramgæs og andre gåsearter (*f.eks.* Owen, M., Black, J.M., Agger, M.K. & Campbell, C.R.G. 1987. The use of the Solway Firth, Britain, by barnacle geese *Branta leucopsis* Bechst. in relation to refuge establishment and increases in numbers. *Biological Conservation* 39(1): 63-81). I sidste ende er deres effektivitet imidlertid begrænset i situationer, hvor et stadigt stigende antal gæs skal kunne tolereres.

([12]) Tombre I.M., Brunner, A., D'Hondt, B., Düttmann, H., Enzerink, R., Fox, A., Feige, N., Heldbjerg, H., Herraro B., Huysentruyt, F., Kostiushyn, V., Månsson, J., McKenzie, R., Mensink, G. Meyers, E., Midtgaard, L., Nilsson, L., Nolet, B., Petrovych, O., Post, K., Scallan, D., Teräväinen, M., Uldal, C., Westebring, M. & Høj Jensen, G., 2019. An overview of the management measures for geese in Range States of the European Goose Management Platform. AEWA EGMP Publication No. 10. Bonn, Tyskland. s. 41.

Gennem lang tid er der indhøstet erfaring med håndteringen af konflikter mellem gæs og landbrug i Europa ([13]). Dette har vist, at konflikter med landbruget både har et arealmæssigt og et tidsmæssigt element, idet både spørgsmålet om, hvor og hvornår græsningen finder sted, er væsentlige spørgsmål. Derfor bør skadens alvor fastlægges under hensyn til faktorer som antallet af tilstedeværende fugle og risikoen for landbrugsarealet baseret på faktorer som årstiden og beliggenheden. Det er op til medlemsstaterne at træffe afgørelse om, hvilke specifikke faktorer der skal tages i betragtning ved fastlæggelsen af skadens alvor.

Betingelse 3: tekniske krav i artikel 9, stk. 2

I overensstemmelse med artikel 9, stk. 2, skal de midler, indretninger og metoder til indfangning eller drab, der tillades, specificeres i undtagelsesbestemmelsen. Den kompetente myndighed 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. Der er mulighed for en række særlige ordninger samt omstændigheder med hensyn til tid og sted i forbindelse med begrænsningerne i undtagelsesbestemmelserne. Antallet af fugle, der dræbes eller skræmmes bort (hvilket navnlig er relevant i yngletiden), bør dog så vidt muligt angives og overvåges inden for rammerne af undtagelsesbestemmelsen. Når det ikke er muligt at angive præcise antal, kan der rapporteres intervaller for antallet af fugle, der dræbes/skræmmes bort i henhold til undtagelsesbestemmelsen. Under alle omstændigheder skal disse tal være i overensstemmelse med fugledirektivets hovedformål, nemlig beskyttelse af fugle.

For undtagelser i henhold til artikel 9, stk. 1, litra c), er det også vigtigt at bemærke de særlige betingelser, der er nævnt i denne bestemmelse. Dette kræver, at der udvikles specifikke beskyttelsesforanstaltninger for at undgå negative virkninger for andre truede arter, navnlig inden for særligt beskyttede områder. Eftersom artikel 9, stk. 2, litra e), indeholder et krav om en beskrivelse af den kontrol, der vil blive gennemført, skal kontrol i stor skala og lokal kontrol sandsynligvis behandles forskelligt. I begge tilfælde skal der dog fastsættes en specifik ordning.

6. **Casestudier**

6.1. *Bestandsfokuseret forvaltning og AEWA*

I 2019 vedtog parterne i AEWA en international artsforvaltningsplan (International Single Species Management Plan – ISSMP) og har efterfølgende videreudviklet EGMP, som udgør et struktureret internationalt middel til at dele bedste praksis vedrørende beskyttelse af denne og andre gåsearter, navnlig for så vidt angår håndtering af konflikter.

Grundlaget for den tilgang, som EGMP fremmer, er et tæt samarbejde mellem udbredelsesstaterne under hensyntagen til både mange gåsebestandes karakter af trækfugle og fordelene ved at dele både konkrete og strategiske løsninger på fælles problemer. For bramgåsen udgør den et internationalt forum for koordinering af de tiltag, der er beskrevet i den vedtagne ISSMP, herunder tilgange til undtagelsesbestemmelser.

European Goose Management International Working Group (IWG) har fremsat forvaltningsanbefalinger om fordelene ved koordinerede undtagelser. Gennem denne proces er der fastsat gunstige referenceværdier for bestandsstørrelse, udbredelsesområde og levestedernes omfang. Ved EGMP-processen vurderes de nyeste internationale data om antal, overlevelse og produktivitet årligt for hver bestand, og der rapporteres herom. Der er fastsat en sikkerhedstærskel på 200 % (dvs. det dobbelte) af den gunstige referencebestand for hver af de fire bestande.

Hvert tredje år vurderer EGMP, om bestandsstørrelsen og dens forvaltningsenheder ligger under tærsklen på 200 % og nærmer sig den gunstige referencebestand (100 %).

De seneste oplysninger om bestandssituationen og forvaltningsanbefalingerne fremgår af briefingnotatet fra det tiende møde i European Goose Management International Working Group, som fandt sted i 2025 ([14]).

De seneste populationstendenser for de tre forvaltningsenheder for bestanden i Rusland/Tyskland og Nederlandene er vist i figur 2.

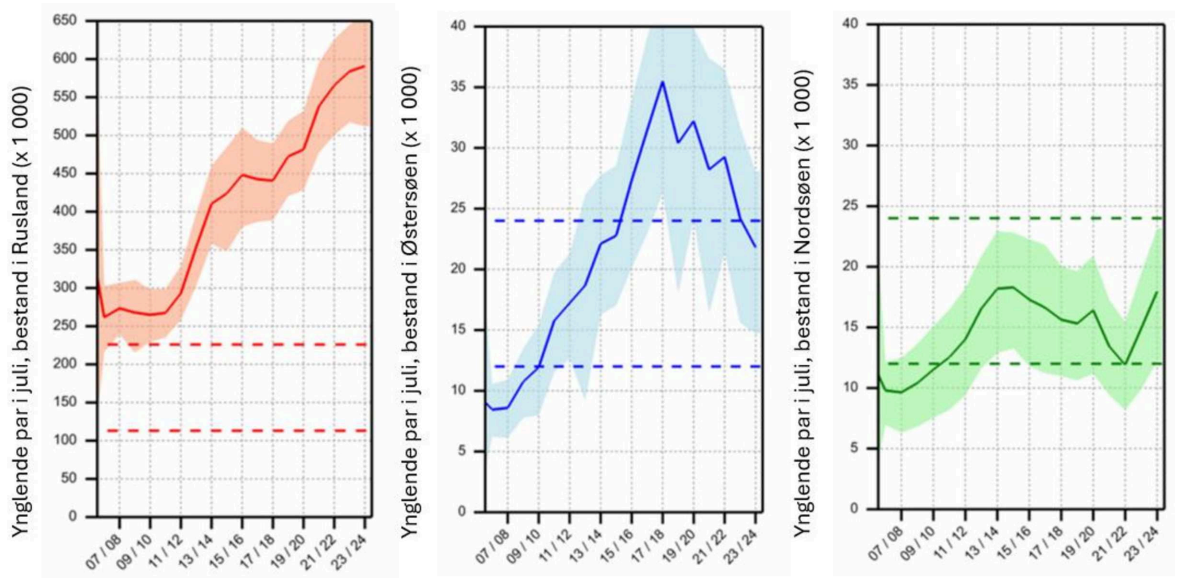
([13]) Roomen, M. van & Madsen, J., 1992. *Waterfowl and agriculture: review and future perspective of crop damage in Europe*. Proceedings of the international workshop convened by the Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries and IWRB. *IWRB Special Publication* 21. Slimbridge, Det Forenede Kongerige.

([14]) https://egmp.aewa.info/sites/default/files/meeting_files/reports/egmp_briefing_note_2025.pdf.

Figur 2.

Tendenser for tre forvaltningsenheder med hensyn til bramgåsbestanden i Rusland/Tyskland og Nederlandene: venstre (rød) FE1, midten (blå) FE2, højre (grøn) FE3 ([15]).

Den nederste stiplede linje i hver graf er den gunstige referencebestand, den øverste stiplede linje er sikkerhedstærsklen på 200 % af den gunstige referencebestand. Tendenserne er gennemsnit baseret på integrerede bestandsmodeller (fuldt optrukken farvet linje) med 95 % konfidensintervaller for antallet af ynglende par i juli for hver FE.



Ifølge oplysningerne i briefingnotatet ligger antallet i den russiske forvaltningsenhed 1 (FE1) langt over den gunstige referencebestand og tærskelniveauet på 200 % af den gunstige referencebestand.

I modsætning hertil har den baltiske forvaltningsenhed 2 (FE2) oplevet en tilbagegang, idet bestandsstørrelsen i 2024 faldt til under tærsklen på 200 % af den gunstige referencebestand. Denne udvikling udløste behovet for en koordineret forvaltning af indsatsen, hvis et betydeligt omfang af undtagelser forventes at have en indvirkning de lokale ynglebestande i Danmark, Finland eller Sverige.

I FE3 for Nordsøen er antallet af ynglende par steget i den seneste tid og ligger nu over den gunstige referencebestand. Antallet ligger imidlertid stadig under tærsklen på 200 %, hvilket gør en koordineret forvaltning af undtagelser mellem Tyskland og Nederlandene nødvendig.

Når bestandsniveauet ligger langt over 200 %, som det er tilfældet for FE1, er det ikke nødvendigt at koordinere indsatsen via undtagelser mellem de berørte medlemsstater. En indsatskoordinering bliver nødvendig, hvis bestandens størrelse ligger under tærsklen på 200 % og nærmer sig den gunstige referencebestand. Dette er tilfældet for FE2 og FE3. Deres bestandes størrelse har udløst behovet for en koordineret forvaltning af indsatsen, hvis et betydeligt omfang af undtagelser forventes at have en indvirkning på de lokale ynglebestande.

I FE3 for Nordsøen er antallet af ynglende par steget i den seneste tid og ligger nu over den gunstige referencebestand. Antallet ligger imidlertid stadig under tærsklen på 200 %, hvilket gør en koordineret forvaltning af undtagelser mellem Tyskland og Nederlandene nødvendig. Nederlandene og Tyskland blev enige om, at hvis der blev planlagt væsentlige undtagelser i Tyskland, ville der finde en koordinering sted mellem de to lande ([16]). Ellers bør koordineringen primært finde sted inden for Nederlandene, hvor den nationale gunstige referencebestand nu er blevet fordelt på provinserne, og de regionale råd for vilde dyr gennemfører en koordineret proces. Som reaktion på, at bestandsstørrelserne nærmer sig niveauerne for den gunstige referencebestand i de enkelte provinser, er undtagelsesbestemmelser allerede blevet suspenderet eller væsentligt begrænset i nogle provinser i Nederlandene. Efter beslutningen på EGM IWG9 har Nederlandene og Tyskland indsendt en rapport om koordineringen af indsatsen i de to lande.

([15]) Population status and management recommendations EGM IWG10 – https://egmp.aewa.info/sites/default/files/meeting_files/reports/egmp_briefing_note_2025.pdf.
([16]) https://egmp.aewa.info/sites/default/files/meeting_files/documents/AEWA_EGM_IWG_10_14_Rev.1.pdf.

6.2. *Erfaringer og løsninger i Finland*

Omkring 800 000 eller flere bramgæs med ynglested i Rusland (i AEWA-forvaltningsenhed 1) raster og fouragerer på markerne i Norra Karelen og Sydøstfinland om foråret og om efteråret. Hvert år kan der opstå skader på over 10 000 hektar landbrugsjord i disse områder.

Selv om Finland bruger 500 000 EUR på at forebygge skader forårsaget af gæs om foråret, herunder på at ansætte gåsehyrder, beløber skaderne sig til 3-4 mio. EUR.

Finland har afprøvet sirener, gasballoner, falkedrager, menneskefigurer, gaskanoner, laserkanoner, håndholdte lasere, gåsehyrder og droner. Ifølge Finland har ingen af disse forsøg imidlertid givet varige resultater, der i væsentlig grad ville kunne reducere skaderne på afgrøder. Flere nationale domstolsafgørelser har fastlagt retlige begrænsninger for anvendelsen af nogle af disse metoder om foråret, navnlig med hensyn til deres mulige indvirkning på andre ynglende fuglearter. Den almindelige yngletid for fugle i Finland strækker sig fra april til juli.

Hvad angår undtagelsestilladelser om efteråret, fastslog forvaltningsdomstolen i Østfinland i 2023, at anvendelsen af løse patroner kan anses for at være en anden tilfredsstillende løsning end dødelig nedskydning med henblik på at forhindre omfattende skade på afgrøder forårsaget af bramgæs. Efterfølgende konkluderede en undersøgelse ([17]), at løse patroner og dødelig nedskydning er lige effektive afskrækkende metoder, selv om dødelig nedskydning i nogle tilfælde har en større effekt.

For nylig har Finland undersøgt en mere samarbejdsorienteret tilgang gennem »tolerancemarker«, hvor gæs tolereres, kombineret med »no go«-marker, hvor de aktivt skræmmes bort. Det blev konstateret, at gæs på tværs af flere faktorer individuelt foretrak tolerancemarker frem for normale marker eller marker, hvor de blev skræmt væk. Etableringen af en velfungerende tolerancemark for gæs kræver omhyggelig planlægning, viden om gæssenes adfærd, oplysninger om historikken for landbrugsskader samt erkendelse af, at områdets bevaringsstatus i sig selv ikke garanterer succes.

Det blev også konstateret, at velfungerende og attraktive tolerancemarker sandsynligvis virker bedre i områder, hvor gæs igennem lang tid har foretrukket at opholde sig, og hvor der har været landbrugsskader. Disse tidlige resultater tyder på, at dette zoneinddelingssystem, som er udviklet sammen med lokale landbrugere, kan reducere konflikter ved at koncentrere gæssene i udvalgte områder og samtidig beskytte afgrøder andre steder. Denne finske case peger på potentialet i tilgange, der er udformet i fællesskab på lokalt plan, til bedre at afveje beskyttelses- og landbrugsinteresser.

Langvarige erfaringer i Finland har imidlertid vist, at forebyggelse af omfattende skade på afgrøderne også kan kræve yderligere foranstaltninger, herunder forebyggende jagt. Hvis der ikke findes alternative løsninger, vil forebyggende jagt kunne være berettiget for at undgå omfattende skader på afgrøderne, hvis betingelserne i artikel 9 er opfyldt.

6.3. *Forvaltning af nederlandske bramgæs (standfugle)* ([18])

I Nederlandene slog bramgåsen sig ned som ynglende fugleart i 1982. I 2012 var den nationale bestand (en del af AEWA-forvaltningsenhed 3 – se ovenfor) vokset til anslået 13 800 ynglende par, hvilket øgede konflikterne med landbruget. Noord Delta-området er traditionelt højborg for den nederlandske bestand, idet omkring halvdelen af fuglene opholder sig i området.

Omfanget af de skader på landbrugsafgrøder og græsarealer, som forårsages af bramgæs, er steget i Noord Delta-området. Kompensation til landbrugere for afgrøder, som vurderes at være blevet skadet af gæs, ydes af den nederlandske »Fauna Fund« (tidligere »Game Fund«), som kompenserer for tab i udbyttet af agerafgrøder, tab af første slæt græs til ensilage, konkurrence med græssende besætninger og virkningerne af samling af overfladevand ved vådt vejr. Kompensationen udbetales først, efter at landbrugerne har forsøgt at skræmme gæssene bort fra deres jord.

([17]) Seltmann, M.W., Ylitalo, A.K., Piironen, A., Store, R., Heikkinen, J., Heim, W., Piha, M., Seimola, T., Laaksonen, T. & Forsman, J.T. 2025. Arctic migrating barnacle geese utilize accommodation fields in a new agricultural staging area. *Journal of Applied Ecology* 62(2):317-328.

([18]) van der Jeugd, H.P. & Kwak, A., 2017. Management of a Dutch resident barnacle goose *Branta leucopsis* population: How can results from counts, ringing and hunting bag statistics be reconciled? *Ambio* 46 (Tillæg 2): 251-261.

Siden 2005 har nedskydning af bramgæs i Delta-området i medfør af undtagelsesbestemmelser været tilladt på grundlag af en tilladelse som en sidste udvej for at skræmme gæs bort fra følsomme afgrøder og reducere den lokale bestands størrelse. Antallet af fugle, der blev skudt i Noord Delta-området i medfør af en undtagelsesbestemmelse, steg fra 377 i 2005 til 5 324 i 2014.

Indvirkningen af nedskydning i medfør af en undtagelsesbestemmelse er blevet overvåget ved sommeroptællinger af fugle og reder samt ved vurdering af overlevelsesrater målt ved ringmærkning og genobservation. Bestandsstørrelsen er næsten fordoblet til omkring 28 000 fugle i perioden 2007-2014 på trods af en årlig fjernelse af 15–25 % af gæssene og en overlevelsesrate for voksne og unge fugle på henholdsvis 79 % og 67 % (jf. en naturlig overlevelsesrate på 96 % for begge aldersklasser).

Nedskydning kan være mindre effektiv på grund af det uforholdsmæssigt store antal nedskydninger af unge fugle efter yngleperioden og af fugle fra andre bestande om vinteren. Unge gæs har en højere naturlig dødelighed, især i deres første vinter. Det betyder, at mange af dem, der skydes, sandsynligvis ville være døde naturligt alligevel. Desuden er det ikke effektivt at dræbe passerende gæs fra andre bestande, hvis formålet er at kontrollere de lokale fugle, der forårsager skade.

For at opnå en optimal adaptiv forvaltning er det afgørende at inddrage interessenterne.

7. **Rapportering om undtagelser**

Gennemsigtig rapportering om undtagelser og koordineret indsats er afgørende for at skabe tillid blandt interessenterne og sikre overholdelsen af internationale aftaler. Kommissionen har derfor udviklet onlinedatafremvisere for undtagelser ([19]). De indeholder detaljerede oplysninger om de årlige undtagelser, som medlemsstaterne har indberettet, samt statistik over disse rapporters fuldstændighed:

— Overview of derogations and exceptions to species protection across the EU

— Individual derogations and detailed information about them og

— Data completeness of national reports on derogations and exceptions.

8. **Yderligere oplysninger**

Der ligger en del oplysninger om de beskyttelsesforanstaltninger, der følger af fugledirektivet, på Kommissionens websted: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive_en.

Andre kilder med nyttige oplysninger omfatter:

— International Single Species Management Plan for the Barnacle Goose (Russia/Germany & Netherlands Population East Greenland/Scotland & Ireland Population Svalbard/South-west Scotland Population) som vedtaget af AEWA MoP 7

— European Goose Management Platform – indeholder et fuldstændigt arkiv over dokumenter vedrørende internationale drøftelser og beslutninger om de adaptive forvaltningsprogrammer på trækruteniveau (AFMP'er) for de tre bramgåsebestande (se appendiks 1 nedenfor). Den indeholder også en lang række relevante fagfællebedømte publikationer her og

— Goose management: from local to flyway scale – et særnummer af tidsskriftet *Ambio*, som indeholder et stort antal artikler om konflikter og løsninger i forbindelse med gåseforvaltning.

([19]) Derogations and exceptions table dashboard | Det Europæiske Miljøagentur.

BILAG II

Anvendelse af undtagelser i henhold til artikel 9 i fugledirektivet i forbindelse med den almindelige skarv

1. **Baggrund**

Der findes tre arter af skarvfamilien *Phalacrocoracidae* i EU: topskarv (*Gulosus aristotelis*, tidligere *Phalacrocorax aristotelis*), dværgskarv (*Microcarbo pygmaeus*, tidligere *Phalacrocorax pygmaeus*) og almindelig skarv (*Phalacrocorax carbo*). De to første arter er begge opført i bilag I til fugledirektivet på grund af deres ugunstige bevaringsstatus. Den almindelige skarv – ofte blot benævnt skarv – er mere udbredt og har siden 1997 ikke længere været opført i bilag I til fugledirektivet ([1]), hvilket betyder, at der ikke er nogen forpligtelse til at udlægge særligt beskyttede områder for denne art.

På samme måde som alle andre fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, er skarven (*Phalacrocorax carbo*) omfattet af den generelle ordning til beskyttelse, der følger af fugledirektivets artikel 5, 6 og 8. I de seneste årtier er antallet af almindelig skarv i Europa steget som følge af den samlede virkning af fugledirektivets beskyttelsesforanstaltninger, udvidelsen af akvakulturen og andre faktorer ([2]). Som en »selskabelig« art, der yngler i kolonier tæt på sine vigtigste fødekilder, er den almindelige skarv begyndt at give anledning til konflikter med både erhvervsfiskeri og rekreativt fiskeri samt akvakultur på grund af dens indvirkning på og konkurrence om fisk. Derudover kan den påvirke fiskearter af særlig bevaringsmæssig interesse negativt og give anledning til konflikter med anden erhvervsmæssig eller rekreativ anvendelse af vandområder.

For at støtte medlemsstaterne i at håndtere konflikterne mellem almindelig skarv og fiskeriet har Kommissionen taget en række initiativer:

— I 2011 lancerede Kommissionen på Europa-Parlamentets anmodning en EU-skarvplatform (EU Cormorant Platform), som hovedsagelig byggede på det tidligere EU-finansierede INTERCAFE-projekt (2004–2008), der i tæt samarbejde med centrale interessenter detaljeret undersøgte de forskellige konflikter, som skarven gav anledning til. INTERCAFE-forskningsnetværket udarbejdede en række rapporter om konflikter mellem skarv og fiskeri, som blev underbygget af omfattende casestudier om levesteder og fiskeri. Casestudierne omfattede en »værktøjskasse« til forvaltning af skarven med henblik på at hjælpe med at forebygge og mindske problemer med skarv i europæisk fiskeri, som myndighederne og interessenterne kan anvende. Alle dokumenterne findes på: https://www.ceh.ac.uk/our-science/projects/intercafe-information.

— Der blev til EU Cormorant Platform udarbejdet en række sammenfattende dokumenter om almindelig skarvs udbredelse, udbredelsesområde, økologi, bestandssituation og -tendenser samt dens samspil med fisk, fiskeri og akvakultur og om forvaltningen af konflikter mellem skarv og fiskeri. Dokumenterne blev ajourført i 2024 og findes på Kommissionens websted om fugledirektivet ([3]). Visse elementer sammenfattes kort nedenfor. Dokumenterne på websiden udgør dog de udtømmende kilder, som kan anvendes til at håndtere konflikterne.

— I 2013 offentliggjorde Kommissionen et vejledningsdokument med titlen *Great cormorant – applying derogations under Article 9 of the Birds Directive* ([4]), der byggede på alle de indsamlede oplysninger og indhøstede erfaringer samt på Den Europæiske Unions Domstols praksis vedrørende anvendelsen af artikel 9 i fugledirektivet.

Dette bilag erstatter og ajourfører den tidligere vejledning, der blev offentliggjort i 2013, og indgår som led i vejledningen om den generelle ordning til beskyttelse af fuglearter i henhold til fugledirektivet. Det omhandler specifikt anvendelsen af undtagelser for at løse konflikter mellem almindelig skarv og menneskelige aktiviteter. Det giver en kort oversigt over artens bestandsstørrelse og -tendenser, dens retlige status og karakteren af de involverede konflikter samt over mulige løsninger. Dernæst beskriver det de trin, der skal følges ved anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne i artikel 9 i fugledirektivet.

([1]) Kommissionens direktiv 97/49/EF af 29. juli 1997 om ændring af Rådets direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 223 af 13.8.1997, s. 9, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1997/49/oj).

([2]) https://circabc.europa.eu/ui/group/e21159fc-a026-4045-a47f-9ff1a319e1c5/library/b32b1896-aa4b-492b-af20-28f43cfe5bd4/details.

([3]) https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive_en.

([4]) Europa-Kommissionen: Generaldirektoratet for Miljø og N2K Group EEIG, *Great cormorant – applying derogations under Article 9 of the Birds Directive 2009/147/EC*, Publikationskontoret, 2013, https://data.europa.eu/doi/10.2779/56719.

2. **Almindelig skarv i EU**

I Europa er der beskrevet to underarter af almindelig skarv. *Phalacrocorax carbo carbo* (den atlantiske underart) lever langs Atlanterhavskysten og yngler næsten udelukkende på de klippefyldte kyster i Island, Norge, Det Forenede Kongerige, Irland og det vestlige Frankrig. I de seneste år er et stigende antal fugle trukket ind i landet for at overvintre og fouragere i ferskvandslevesteder, hvor de opholder sig i længere perioder, inden de vender tilbage til kysten for at yngle.

Phalacrocorax carbo sinensis (den kontinentale underart) forekommer fra Vesteuropa op igennem hele Asien til Kina og Indien. Den har altid benyttet både indlands- og kystområder til at yngle og fouragere. Den findes i en bred vifte af forskellige vådområder – fra kystvådområder, søer inde i landet og store lavlandsflodsystemer til fiskedamme og dambrug, menneskeskabte grusgrave og åbne reservoirer.

Der har været en betydelig stigning i antallet af fugle af underarten *P. carbo sinensis* i løbet af de seneste årtier, mens bestanden af *P. carbo carbo* er vokset mere beskedent (og er endda gået tilbage nogle steder).

Det forhold, at nogle fugle af den atlantiske underart tilbringer mere tid inde i landet, og stigningen i den kontinentale underart har medført, at flere fugle af begge underarter nu forekommer i indlandsområder. På disse lokaliteter er de to underarter ofte kommet i kontakt med hinanden, hvilket undertiden har medført krydsning.

Skarven har komplekse trækmønstre. I modsætning til mange andre trækfugle trækker de ikke alle på samme tid eller til de samme områder. Deres trækvaner afhænger i nogen grad af ynglekoloniens geografiske placering. Mange fugle fra nordlige lande og Centraleuropa trækker mod syd om vinteren. Afstandene varierer imidlertid betydeligt mellem fugle fra den samme koloni og afhænger også af vinterens strenghed. Mens nogle fugle kun trækker 100 kilometer mod syd, flyver andre over Middelhavet til Nordafrikas kyst.

Ifølge den seneste paneuropæiske optælling af ynglekolonier i Europa i 2012, som blev koordineret af IUCN/Wetlands International Cormorant Research Group og finansieret under EU-CORMAN-projektet ([5]), blev ynglebestanden af den kontinentale underart *P. carbo sinensis* i det vestpalæarktiske område (som omfatter Europa vest for Ural, dele af Mellemøsten og Nordafrika) anslået til 370 000 ynglende par. Af disse forekom dog kun 214 800 ynglende par i EU-28 ([6]) (hovedparten ynglede i lande, der grænser op til Østersøen), mens størstedelen af de resterende par ynglede i Rusland og Ukraine. Derudover forekom der 16 000 ynglende par af den atlantiske underart *P. carbo carbo* (i blot tre EU-28-medlemsstater: Frankrig, Irland og Det Forenede Kongerige).

Ifølge rapporterne i henhold til fugledirektivets artikel 12 (for perioden 2013-2018) ([7]) blev ynglebestanden af underarten *P. carbo sinensis* i EU-28 anslået til mellem 220 000 og 272 000 ynglende par. Underarten anses for at have en stabil eller positiv kort- og langsigtet tendens i de fleste af de medlemsstater, hvor den yngler.

Stigningen i antallet af *P. carbo sinensis* skyldes sandsynligvis en kombination af faktorer, herunder den retlige beskyttelse mod den form for forfølgelse, der tidligere har fundet sted, beskyttelsen af artens vigtigste yngleområder, en reduktion i anvendelsen af dichlordiphenyltrichlorethan (DDT) og andre bioakkumulerende pesticider, mildere vintre og lettere adgang til forageringsområder ([8]).

Ynglebestanden af underarten *P. carbo carbo* i EU-28 blev anslået til 13 910 ynglende par med en negativ kortsigtet tendens i Frankrig og Det Forenede Kongerige og en positiv kortsigtet tendens i Irland. Den seneste større internationale optælling (2015–2021) af havfugle i Det Forenede Kongerige og Irland viste et samlet maksimum på 13 330 ynglende par, hvilket tyder på en lille stigning i begge lande.

Medlemsstaterne er i øjeblikket ved at indsende deres nye rapporter i henhold til artikel 12 for perioden 2019-2024. Ifølge den foreløbige vurdering af de indsendte data anslås ynglebestanden af *P. carbo sinensis* til mellem 287 000 og 323 000 par.

([5]) http://cormorants.freehostia.com.
([6]) Før Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union.
([7]) Europa-Kommissionen (2020), Article 12 Web Tool (2013-2018): Population status and trends at the EU and Member State levels [online]. https://nature-art12.eionet.europa.eu/article12/.
([8]) Christof Herrmann, Thomas Bregnballe, Kjell Larsson, Meelis Leivits, Pekka Rusanen, »Population development of Baltic Bird Species: Great Cormorant (*Phalacrocorax carbo sinensis*)« (2018).

3. **Almindelig skarvs retlige beskyttelsesstatus**

Almindelig skarv er omfattet af den generelle ordning til beskyttelse i henhold til fugledirektivet (artikel 5). Forsætlig indfangning af og drab på almindelig skarv, væsentlig forstyrrelse navnlig i yngletiden, ødelæggelse af dens reder eller indsamling af dens æg er forbudt og kan kun tillades af medlemsstaterne i overensstemmelse med den undtagelsesordning, der er fastsat i direktivets artikel 9. Almindelig skarv er ikke opført i direktivets bilag I (arter, der er omfattet af særlige beskyttelsesforanstaltninger) eller bilag II (arter, der må jages).

For så vidt angår internationale aftaler, er almindelig skarv opført i Bernkonventionens bilag III – Beskyttede dyrearter. Den er således ikke en strengt beskyttet art, hvilket gør det muligt at regulere udbredelsen af den. Arten er også omfattet af aftalen om beskyttelse af afrikansk-eurasiske migrerende vandfugle (AEWA). Den er opført i kolonne C, kategori 1, i tabel 1 i aftalens bilag 3, hvilket betyder, at den har en bestand på mere end ca. 100 000 fugle og derfor kan have betydelig gavn af internationalt samarbejde.

4. **Fugledirektivets artikel 9 og dens anvendelse på almindelig skarv**

Almindelig skarv er ligesom alle fugle, som i vild tilstand har naturligt ophold i EU, beskyttet i henhold til fugledirektivet, og dens beskyttelse er reguleret i artikel 5, 6 og 8. I henhold til artikel 9 har medlemsstaterne mulighed for at fravige forbuddene i artikel 5, hvis tre betingelser er opfyldt:

— Der findes ikke nogen anden tilfredsstillende løsning.

— En af de grunde, der er anført i artikel 9, stk. 1, litra a), b) eller c), finder anvendelse.

— De tekniske krav i artikel 9, stk. 2, er opfyldt.

Medlemsstaterne behøver ikke at høre Kommissionen, før de anvender undtagelser. Som et minimalt koordineringsredskab og som en feedbackmekanisme sender de imidlertid Kommissionen en årlig rapport om alle undtagelser, der er meddelt i henhold til artikel 9. I rapporterne begrundes undtagelserne på grundlag af direktivets krav. I praksis betyder det, at anvendelsen af undtagelser ikke må føre til en situation, hvor bestanden af almindelig skarv og artens udbredelsesområde reduceres i et sådant omfang, at arten ikke længere er levedygtig, eller hvor bestanden ikke opretholdes på et tilfredsstillende niveau.

Medlemsstaterne gør fuld brug af undtagelsesbestemmelserne for at håndtere konflikterne mellem skarven og fiskeriet. Der er betydelige forskelle i måden, dette sker på, både hvad angår metoderne og de lokaliteter, hvor undtagelser anvendes som led i konflikthåndteringen. Nogle medlemsstater anvender undtagelserne i vidt omfang, herunder foranstaltninger, der anvendes i ynglekolonier, mens andre medlemsstater ikke anvender undtagelser ([9]).

De fleste undtagelser godkendes for at tillade forsætligt drab eller indfangning, uanset hvilken metode der anvendes (forbudt i henhold til artikel 5, litra a)). Der skydes typisk på skarven som led i bortskræmningsindsatsen for at forstærke andre afskrækkelsesmidler, midlertidigt at reducere antallet af enkelte fugle, der fouragerer på en bestemt lokalitet, og at tilpasse bestandsstørrelsen i overensstemmelse med kravene i artikel 9. I praksis er der imidlertid problemer forbundet med at dræbe fugle, fordi døde fugle meget ofte erstattes af andre. Dette gælder navnlig på lokaliteter langs skarvens trækruter, især om efteråret og vinteren. Det kan også være tilfældet på andre tidspunkter af året, hvis skarven flyver frit mellem lokaliteter.

Undtagelser anvendes også i vidt omfang for at tillade forsætlig ødelæggelse eller beskadigelse af deres reder og æg eller fjernelse af deres reder (forbudt i henhold til artikel 5, litra b)). Ødelæggelse af reder eller æg kan reducere fuglenes ynglesucces, således at der ved yngleperiodens afslutning vil være færre flyvefærdige fugle, færre ældre fugle, der besøger fiskerier om vinteren, og dermed efterfølgende færre voksne fugle til at yngle. Skarven har imidlertid en fleksibel yngleadfærd, og bestandene er ganske modstandsdygtige over for dødelighed. Skarven kan f.eks. genopbygge deres reder og lægge nye kuld æg.

Dette afsnit illustrerer, hvordan de tre betingelser for undtagelser kan anvendes i tilfælde af almindelig skarv. Det viser omfanget af og de hyppigst forekommende typer undtagelser, som medlemsstaterne anvender.

([9]) https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/overview-of-derogations-and-exceptions-dashboards.

Betingelse 1: ingen anden tilfredsstillende løsning

I artikel 9, stk. 1, fastsættes det, at medlemsstaterne kun må fravige kravene i artikel 5-8, »såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning«. Dette betyder, at en påtænkt foranstaltning ikke kan støttes på fravigelsesgrundene i artikel 9, hvis dens angivne mål kan opfyldes på en anden »tilfredsstillende« måde, som enten a) er lovlig i henhold til fugledirektivet (selv om den kan kræve sin egen undtagelsesbestemmelse) eller b) er mindre skadelig set i lyset af forbuddene i artikel 5 og direktivets formål.

Der findes mange alternative løsninger eller redskaber til at forebygge eller reducere konflikten mellem almindelig skarv og fiskeri og fiskearter på lokalt niveau. Disse metoder, som gør undtagelser overflødige, bør foretrækkes, medmindre løsningen kan udelukkes på grundlag af tidligere erfaringer, eller gennemførelsen ville være uforholdsmæssig i forhold til de beskyttelsesmæssige fordele, den ville medføre. Søgningen efter alternativer bør derfor begrænses til dem, der med rimelighed kan forventes at være effektive i en given situation, på grundlag af den bedst tilgængelige videnskabelige viden.

Nogle eksempler på forebyggende foranstaltninger:

— **Skarven skræmmes bort** fra et fiskeri. Tilgangen bygger på, at skarven skræmmes tilstrækkeligt bort ved hjælp af akustiske eller visuelle afskrækkelsesmidler, således at de flytter til et andet fourageringssted. Bortskræmningsmetodernes effektivitet afhænger af, at afskrækkelsesmidlerne er tilstrækkeligt skræmmende til at få skarven til at flytte andre steder hen, og af, at der findes et »bedre« alternativt sted, som de kan flytte til. Den største ulempe er, at skarven efterhånden (og ofte ret hurtigt) indser, at der ikke er nogen reel trussel, vænner sig til lydene, synsindtrykkene eller lugtene og begynder at ignorere dem. Der foreligger imidlertid solid dokumentation for, at fugle konsekvent skræmmes bort af menneskers tilstedeværelse, hvis de opfatter mennesker som forbundet med fare. Bortskærmningsmetoder er mest effektive i mindre vandområder, hvilket betyder, at de måske ikke er tilstrækkeligt effektive eller proportionale som en forebyggende foranstaltning i større vandområder. Tilsvarende kan bortskræmningsvirkningen af ikkedødbringende foranstaltninger forstærkes ved at kombinere dem med begrænset aflivning, hvilket kræver undtagelsesbestemmelser.

— **Fisk beskyttes ved hjælp af anordninger til forhindring af fangst af fugle** for at forhindre skarven i at få adgang til dem. Disse teknikker består af net og tråde spændt over vandet for at holde skarven væk fra fiskene. De fungerer bedst, når fiskene er koncentreret på relativt små arealer. Teknikkerne er ideelle til landbaserede damme eller gennemstrømningsanlæg til fiskeopdræt, hvor netindhegninger kan fastgøres permanent. På andre steder såsom bure til fiskeopdræt i åbne vandområder kan rovdyrsnet placeres som gardiner eller som fuldstændige indhegninger under vandet for at forhindre dykfugle i at nå fiskebestanden i burets netpose. På sådanne steder kan det være muligt at udnytte, at skarven har brug for ret lange flyvebaner til start og landing. Ved at anbringe tråd, reb eller net på tværs af vandområder kan det være muligt at gøre det vanskeligt eller endog umuligt for skarven at lande på eller lette fra vandoverfladen. I større vandområder er fuldstændig afskærmning vanskeligere og kan meget vel være upraktisk.

— **Teknikker til forvaltning af fiskebestande** for at reducere skarvens adgang til fisk. Disse redskaber bygger på, at skarven skal træffe valg med hensyn til, hvor de vil fouragere. Den skal afveje en række forhold for at kunne dække sit daglige fødebehov. Disse omfatter, om fuglen taber sig eller tager på i vægt (fuglens fysiske tilstand), miljøforholdene (der kræves mere føde/energi i koldere/mere fugtige perioder), tiden på året (trækperioder, yngleperiode, overvintring), kuldets størrelse og dets alder samt afstandene mellem rastesteder eller kolonier og fourageringsstederne. Valget af fourageringssted afhænger også af tilgængeligheden, antallet og kvaliteten af egnede potentielle fourageringssteder. Et fourageringssted af høj kvalitet er et sted, der giver risikofri og uforstyrret adgang og fouragering, med en god forekomst af fisk, som er relativt lette at fange. Teknikker til forvaltning af fiskebestande har til formål at ændre kvaliteten af de fourageringsmuligheder, der er tilgængelige for skarven, ved at forsøge at gøre fisk vanskeligere at fange. Grundprincippet er, at hvis fisk er vanskelige at fange, kan fuglene vælge at søge føde i andre vandområder, hvor det er lettere at fange fisk. Hvis fiskeriforvaltere f.eks. har kontrol med udsætningsregimer for fisk, findes der flere muligheder, som kan reducere tab af fisk og gøre lokaliteterne mindre attraktive for den fouragerende skarv. Nogle eksempler på foranstaltninger er:

  — *Udskudt udsætning af fisk i perioder med høj forekomst af skarver*

    Denne foranstaltning kan være effektiv, når antallet af skarver viser klare sæsonmæssige toppe (f.eks. i overvintrings- eller trækperioder). Ved at begrænse adgangen til fisk, når presset fra skarven er størst, bliver fiskeopdræt og udsætningssteder mindre attraktive som fourageringsområder. Dokumentation fra flere medlemsstater viser, at skarven kan flytte til alternative lokaliteter, når den reelle fourageringstilgængelighed falder. Denne tilgang kræver imidlertid fleksible udsætningsplaner og er muligvis ikke gennemførlig for alle fiskerier.

— *Udsætning af fisk med hyppige intervaller og på flere lokaliteter*

Spredt og forskudt udsætning reducerer forudsigeligheden og udbyttet af fourageringsmulighederne for skarven. Udsætning af mindre mængder fisk på flere lokaliteter sænker den lokale tæthed af byttefisk, hvilket igen reducerer incitamentet for skarven til at flokkes omkring stedet. Denne foranstaltning anses i vidt omfang for god praksis i ekstensive fiskerier og i floder, navnlig når den kombineres med habitatkompleksitet, som gør fiskene mindre synlige.

— *Udsætning af større fisk, som er mindre sårbare over for prædation*

Skarven foretrækker mindre fisk, som er lettere at fange. Udsætning af større fisk kan reducere de umiddelbare tab som følge af prædation betydeligt, navnlig i stillestående vande og fiskedamme. Selv om dette kan øge omkostningerne ved udsætning, anses det ofte for omkostningseffektivt på lang sigt, når prædationstrykket er højt.

— **Teknikker til ændring af levesteder** for at reducere tilgængeligheden af fisk for skarven, herunder fjernelse af potentielle sidde- og rastestrukturer nær sårbare vandområder (f.eks. døde træer eller kunstige strukturer) for at afholde skarven fra at opholde sig tæt på fiskebestande eller skabelse af fiskeskjul ved at installere nedsænkede strukturer, vegetation eller kunstige skjul, hvor fisk kan gemme sig, reducerer skarvens reelle fourageringstilgængelighed og hjælper fisk med at undgå prædation. En øget habitatkompleksitet (f.eks. forbedrede gydeområder, dybere randzoner) giver også fisk flere steder at undslippe skarven. Disse redskaber er en videreførelse af de teknikker til forvaltning af fiskebestande, der er beskrevet ovenfor. De har til formål at gøre lokaliteter mindre attraktive for skarven som raste-, yngle- eller fourageringssteder. Selv om de aldrig helt vil forhindre skarven i at raste, yngle eller fouragere, kan de på lokalitetsniveau reducere eller eliminere forekomsten af skarven og forhindre, at fuglene koloniserer området. Hvis skarven forhindres i at etablere et rastested, tiltrækkes den muligvis ikke til et område som følge af tilstedeværelsen af andre fugle, eller efterfølgende yngleforsøg forhindres.

— **Økonomiske incitamenter** til at fremme tolerancen med hensyn til skarven i vandområder eller kompensation for at opveje økonomiske tab (jf. casestudie 1)

Hvis der imidlertid efter gennemførelsen af forebyggende foranstaltninger fortsat er konflikt med bestemmelserne i artikel 5 i fugledirektivet, f.eks. ved en kombination af ikkedødbringende og dødbringende metoder, vil en undtagelse være nødvendig.

Betingelse 2: begrundelsen for undtagelsen

På grundlag af den undtagelsesrapport, som medlemsstaterne hvert år indsender til Kommissionen, er de hyppigst anførte grunde til, at medlemsstaterne meddeler undtagelser for almindelig skarv, at forebygge alvorlig skade på fiskeri (herunder akvakultur), skove og vandområder samt at beskytte flora og fauna (artikel 9, stk. 1, litra a)).

a. Undtagelser med henblik på at forhindre omfattende skade på fiskeriet

Stigningen i antallet af almindelig skarv har medført en stigning i de rapporterede konflikter med fiskeri og akvakultur, hovedsagelig fordi mange af de vandområder, hvor skarven har tendens til at fouragere, også er steder af direkte interesse for mennesker – f.eks. erhvervsfiskeri, fiskeopdræt (ekstensiv og intensiv) samt lystfiskeri (i naturlige, halvnaturlige eller kunstige akvatiske levesteder). Fiskeri forekommer i ferskvand (herunder fiskedamsystemer og naturlige søer), brakvand (kystvådområder) og havområder (kystområder). Prædation fra skarv er imidlertid ofte blot en af de mange belastningsfaktorer, som i øjeblikket påvirker fiskebestandene i disse områder.

I fugledirektivet skelnes der ikke mellem forskellige kategorier af fiskeri, f.eks. erhvervsmæssigt eller rekreativt. I denne sammenhæng omfatter begrebet »fiskeri« imidlertid:

— sektoren for fangst, forarbejdning og salg af fisk eller det sted, hvor dette foregår

— et sted, hvor fisk opdrættes med henblik på salg (akvakultur) og

— rekreativt fiskeri.

Begrebet rekreativt fiskeri omfatter navnlig ikke alene steder for fritidsfiskeri, men også lystfiskerforeninger og kommercielle put and take-søer.

Konflikter mellem skarv og erhvervsfiskeri er også meget komplekse og dynamiske. Tidspunktet for og omfanget af sådanne konflikter varierer meget, eftersom der er store forskelle i antallet og udbredelsen af skarven i hele Europa, idet fuglene foretager sæsonbestemte bevægelser i stor skala mellem yngle- og overvintringsområder. Konflikter opstår således på forskellige tidspunkter af året, på forskellige steder og i forskellige geografiske størrelsesordener og kan involvere ynglende, overvintrende eller trækkende fugle.

Desuden vil konflikter – ud over skarvens komplekse bevægelsesmønstre – også blive påvirket af en lige så kompleks fiskebestandsdynamik (f.eks. tæthedsrelateret dødelighed) samt sæsonmæssige og årlige variationer i eksterne faktorer såsom vejrforhold (navnlig vinterens strenghed) og virkninger af vandforurening, men også tilgængeligheden af kompenserende mekanismer.

Denne iboende kompleksitet betyder, at hver situation er forskellig, at vurderingen af konflikter kræver en tilgang fra sag til sag, der tager hensyn til hele rækken af faktorer, og at konflikthåndteringen bør være adaptiv. Tidspunktet for forvaltningsforanstaltninger i løbet af året spiller også en afgørende rolle for, hvor effektive de er.

Det bør understreges, at det for, at en medlemsstat kan meddele en undtagelse, er nødvendigt at fastslå, om den sandsynlige skade må anses for »omfattende«. Formålet med denne bestemmelse i direktivet er ikke at forebygge faren for mindre skader. For at skaden kan anses for »omfattende«, skal den forventes at have en væsentlig økonomisk indvirkning på fiskeri og/eller på rekreative interesser knyttet til fiskeri.

Skadestyper

Skader på fiskeri kan medføre direkte eller indirekte økonomiske tab, tab af ejendomsværdi eller tab af produktionsmateriale. De kan også medføre yderligere omkostninger (f.eks. til udskiftning af beskadiget udstyr og genudsætning af fisk i fiskeriet). For så vidt angår interesser knyttet til rekreativt fiskeri, kan det føre til økonomiske tab og ikke blot i sig selv påvirke de rekreative interesser negativt, medmindre dette har økonomiske konsekvenser (f.eks. reduceret salg af fiskerilicenser).

Forudsigelighed og risiko

Hvis der **endnu ikke** er indtruffet en skade, bør tidligere erfaringer anvendes til at forudsige, om der er stor sandsynlighed for, at der vil opstå skade. Situationen bør desuden vedrøre omfattende skade på en økonomisk interesse, som går ud over ren gene eller normal forretningsmæssig risiko.

Dokumentation

Det følger af ovenstående, at skade på aktiver (som enten allerede er indtruffet eller forventes at indtræffe) skal være faktuelt dokumenteret. I betragtning af vanskelighederne ved at kvantificere størrelsen af fiskebestande, og da prædation fra skarv hurtigt kan udtømme en fiskebestand (hvilket kan forhindre, at der gennemføres detaljerede undersøgelser, før der gribes ind), kan det være nødvendigt at anlægge en hurtig og pragmatisk tilgang til vurderingen af, om skaden er omfattende, f.eks. gennem en vurdering foretaget af uafhængige eksperter på grundlag af al tilgængelig dokumentation og videnskabelig viden. Når en undtagelse begrundes ved hjælp af en ekspertudtalelse, kræves der i en sådan udtalelse imidlertid stadig en videnskabeligt baseret begrundelse til støtte for sin konklusion samt, at det fastslås, at eksperterne ikke har nogen interessekonflikter. Den økonomiske skade beregnes ofte ved at multiplicere et anslået dagligt antal fugle, der opholder sig ved fiskedammene, med den gennemsnitlige daglige mængde fisk, som hver fugl æder. Hvor det er relevant, f.eks. hvor dette ikke allerede er åbenbart på grundlag af forekomster i området, bør der foretages overvågning af ornitologer eller andre kvalificerede eksperter i vilde dyr for at anslå de daglige antal. Omkostningerne ved spredning af sygdomme, den menneskelige indsats og omkostningerne til ammunition til våben, der anvendes til at skræmme fugle bort fra fiskedammen, bør ikke medregnes.

Forebyggelse

Det bør erindres, at undtagelser meddelt i henhold til artikel 9, stk. 1, litra a), i fugledirektivet tager sigte på at forebygge omfattende skade, hvilket betyder, at der ikke er krav om at afvente, at skaden indtræffer, eller om at påvise skaden. Det vil dog være nødvendigt at påvise, at der sandsynligvis vil indtræffe skade. Der skal være sandsynlighed for, at skade både vil indtræffe på en bestemt lokalitet, og at den vil være tilstrækkelig omfattende. Tidligere skadestilfælde kan anvendes til at påvise, at der er sandsynlighed for, at der vil opstå en omfattende skade igen, eller det vil, hvis der ikke foreligger tidligere tilfælde, være tilstrækkeligt at påvise, at der er stor sandsynlighed for omfattende skade.

Hvor skaden har ringe eller ingen økonomisk indvirkning, direkte eller indirekte, kan undtagelser vedrørende skade på fiskeri stadig være mulige af hensyn til »beskyttelsen af flora og fauna« (jf. tekstboks 1 nedenfor). Vurderingen af skaden kan således også vedrøre den økologiske betydning af den berørte art (f.eks. en sjælden eller truet art) lige så meget som enhver indvirkning på fiskeriet.

Tekstboks 1: Praktisk vurdering af, om skaden er »omfattende«

Selv om skarvens biologi og økologi har været genstand for omfattende videnskabelig forskning, er den praktiske forståelse af samspillet mellem skarv og fisk og fiskeri fortsat kompleks. Det er eventuelt muligt at kvantificere tab på fiskeopdrætsanlæg, men pålidelige vurderinger er typisk langt vanskeligere at udføre for mere ekstensive fiskerier og i andre vandområder.

Nogle undersøgelser har vist, at skarven kan have betydelige negative indvirkninger på fiskebestande og fiskerier, hvilket medfører reduktioner i fiskeforekomst og biomasse. Andre undersøgelser har imidlertid også vist, at skarvens blotte tilstedeværelse på en lokalitet ikke nødvendigvis betyder, at der opstår omfattende skade.

Desuden er det ikke muligt at fastsætte faste, standardiserede tærskler med hensyn til bestandsstørrelser eller andele eller tal for fjernede fiskebestande, som kunne tjene som referencepunkt ved vurderingen af forekomsten af »omfattende skade«.

Ikke desto mindre er en objektiv vurdering, der bygger på faktiske oplysninger om skarvens faktiske tilstedeværelse og potentielle indvirkning, og som tager hensyn til andre faktorer, der påvirker fiskebestandene, altid nødvendig for at begrunde undtagelser.

Yderligere detaljerede oplysninger om dokumentation for skade findes i dokumentet »Interactions between cormorants, fish and fisheries which also provides links to case studies on conflict fishery conflicts for different fishery sectors and aquatic habitat«, https://circabc.europa.eu/ui/group/e21159fc-a026-4045-a47f-9ff1a319e1c5/library/ab7d8f27-fb1c-4117-8f66-36246abad59c/details

b. Undtagelser med henblik på at forhindre omfattende skade på skove

Skader på vegetation og træer opstår generelt, når der findes en stor koloni eller et permanent stort rasteområde for skarven, hvilket fører til ophobning af sur guano. Begrebet »omfattende skade« finder anvendelse som forklaret ovenfor i afsnittet om forebyggelse af omfattende skade på fiskeriet. Alvoren af skaden kan f.eks. påvises, når udnyttelsen af træerne til kommercielle formål er truet. Det berørte områdes størrelse bør dog også tages i betragtning ved vurderingen af, hvor omfattende skaden er.

Hvis en skade ikke har nogen økonomisk indvirkning, hverken direkte (træ kan ikke sælges) eller indirekte (skader skovens æstetik og reducerer dermed turismen), kan undtagelser vedrørende skade på skove og vegetation stadig være mulige med henblik på »beskyttelse af flora og fauna« (se nedenfor).

c. Undtagelser med henblik på at forhindre alvorlig skade på vandområder

Denne fravigelsesgrund bør kun anvendes, når skarven forårsager omfattende skade på et vandområdes kommercielle anvendelse, bortset fra fiskeri. Dette kan f.eks. være tilfældet i visse områder, der anvendes til fritidsaktiviteter, og som kan blive økonomisk berørt af omfattende skader forårsaget af skarven, f.eks. et omfattende tab af vandområdets kvalitet eller dets egnethed til turisme som følge af forurening med skarvguano. Hvis undtagelsen vedrører lystfiskeriaktiviteter, bør den rapporteres som »skade på fiskeri« og ikke som »skade på vandområder«.

Begrebet »omfattende skade« finder anvendelse som forklaret ovenfor i afsnittet om forebyggelse af omfattende skade på fiskeriet. Turister, der tiltrækkes af vandområders naturskønhed, finder f.eks. muligvis ikke områderne lige så attraktive, når skarver tager ophold i området, herunder på grund af den stærke lugt fra rastestederne. På lokalt plan kan faldende ejendomsværdier og mindre turisme og rekreation medføre økonomiske tab for områdets beboere og virksomheder, der er afhængige af indtægter fra turismen.

Hvis koncentrationen af skarver kan påvirke drikkevandskvaliteten i visse reservoirer, bør artikel 9, stk. 1, litra a), første led (af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed), anvendes som begrundelse for undtagelsen.

d. Undtagelser med henblik på beskyttelse af flora og fauna

Den fjerde fravigelsesgrund i henhold til artikel 9, stk. 1, litra a), vedrører beskyttelse af flora og fauna. Begrundelsen for at anvende undtagelsen vil formentlig være stærkest, når den er knyttet til opretholdelsen af bestande af sjældne eller truede arter, men er ikke begrænset til sådanne arter.

Der er f.eks. rapporteret om tilfælde af skarvprædation på bestande af europæisk ål (*Anguilla Anguilla)*, laksesmolt (*Salmo salar)*, marmorørred (*Salmo marmoratus),* stalling *(Thymallus thymallus)* (jf. tekstboks 2 nedenfor) samt andre fiskearter, der er beskyttet (på EU-plan eller nationalt plan). Hvert enkelt tilfælde bør overvejes grundigt og afgøres på grundlag af rådgivning fra de kompetente myndigheder. Afgørelser bør baseres på de bedste tilgængelige videnskabelige oplysninger om de langsigtede indvirkninger på den eller de berørte bestande.

Tekstboks 2: »ProtectFish«-forskningsprojektet

I 2024 blev et nyt EU-finansieret projekt, ProtectFish, iværksat inden for programmet »Horisont Europa – forskning og innovation« med henblik på at analysere bestanden af almindelig skarv og dens indvirkning på bestande af fiskearter i vandløb, der er omfattet af habitatdirektivet. Projektet, der har særligt fokus på bestande af stalling i vandløb, vil gennemføre forskellige typer felteksperimenter, gennemgå eksisterende resultater og organisere konsultationer/workshopper/interviews for at evaluere og konsolidere den eksisterende viden om prædationens rolle for beskyttede flodfisk.

Prædationens rolle og kontrol med prædation vil blive målt på flodstrækninger, der patruljeres af hundreder af frivillige. På kortere flodstrækninger vil effekten af fysiske strukturer som net og naturlige strukturer på fiskenes overlevelse blive undersøgt. Elektrofiskeridata vil blive anvendt sammen med vildtkameraer til at overvåge og tælle rovdyr og byttedyr med henblik på at vurdere prædationens indvirkning på fisk, der er beskyttet af EU.

Konsortiet, der gennemfører projektet, består af universiteter, forskningsinstitutter og organisationer fra Østrig, Belgien, Tjekkiet, Danmark, Tyskland, Italien, Polen og Sverige. Projektet koordineres af Danmarks Tekniske Universitet.

Yderligere oplysninger findes her: https://protectfish.eu/

Betingelse 3: tekniske krav i artikel 9, stk. 2

I overensstemmelse med artikel 9, stk. 2, skal de midler, indretninger og metoder til indfangning eller drab, der tillades, specificeres i undtagelsesbestemmelsen. Den kompetente myndighed 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. Der er derfor mulighed for en række særlige ordninger samt omstændigheder med hensyn til tid og sted i forbindelse med begrænsningerne i undtagelsesbestemmelserne. Ikke desto mindre bør antallet af fugle, der vil blive dræbt eller skræmt bort (hvilket navnlig er relevant i yngletiden), angives og efterfølgende overvåges gennem hele undtagelsesperioden i alle tilfælde. Dette sker undertiden ved at begrænse antallet af tilladelser og/eller fastsætte nationale eller regionale kvoter. Under alle omstændigheder skal disse tal være i overensstemmelse med fugledirektivets hovedformål, dvs. beskyttelse af fugle.

Det skal derfor holdes for øje, at en undtagelsesordning ikke kan anvendes til at reducere bestanden som et mål i sig selv, men til at opfylde en af de i artikel 9, stk. 1, fastsatte fravigelsesgrunde, nemlig enten at forhindre omfattende skade eller at beskytte flora og fauna. Den kan ikke have til formål at fjerne enhver fugl i et område, men at reducere antallet i overensstemmelse med omfanget af den skade, der skal afbødes, eller med beskyttelsesmålene for beskyttelsen af flora og fauna. Dette udelukker dog ikke foranstaltninger med henblik på at fjerne eller forhindre ynglekolonier eller rastesteder om natten i bestemte dele af et større område, ligesom det ikke udelukker forekomst af enkelte fugle.

I yngleperioden er interventioner vedrørende æg (f.eks. oliering eller udskiftning med snydeæg) den vigtigste metode til at kontrollere skarvens forplantning. Selv om flere lande omkring Østersøen nu anvender denne metode, er det dog ikke tilfældet i mange andre lande. Skydevåben til at dræbe eller skræmme fuglene bort og bortskræmningsanordninger (gaskanoner eller andet) er de vigtigste metoder, der anvendes i træk- eller overvintringsperioden.

Det er muligt at meddele generelle tilladelser, samtidig med at de formelle betingelser i artikel 9, stk. 2, er opfyldt, dvs. tilladelser, der ikke gives til bestemte personer, men til en generel kategori af bemyndigede personer, f.eks. jordejere og deres repræsentanter. Som anført i vejledningen om jagt er ordlyden af artikel 9, stk. 2, imidlertid, i modsætning til artikel 9, stk. 1, litra c), der kræver, at undtagelser meddeles under »strengt kontrollerede betingelser«, ikke til hinder for sådanne generelle tilladelser til undtagelser efter artikel 9, stk. 1, litra a). Det forventes i den forbindelse, som også anført i vejledningen om jagt i henhold til fugledirektivet, at begrundelserne for at meddele undtagelser til en bred kategori af personer klart angives i undtagelsesbestemmelsen, forudsat naturligvis at undtagelsen omfatter alle de forhold, der er nævnt i artikel 9, stk. 2.

Endelig kan koordinering mellem medlemsstaterne være nyttig, selv om undtagelser skal anvendes på medlemsstatsniveau (jf. tekstboks 3).

Tekstboks 3: Anvendelse af undtagelser på trækruteniveau for at forhindre omfattende skade på en anden medlemsstats område

Det er muligt at anvende koordineret bestandsregulering, herunder anvendelse af »undtagelser på trækruteniveau«, hvorefter undtagelser for arter såsom almindelig skarv meddeles i ét land for at forhindre omfattende skade i et andet land.

Denne tilgang kan anvendes enten inden for rammerne af en international forvaltningsplan, der er udarbejdet i henhold til en international konvention eller aftale, som EU er part i, eller inden for rammerne af en tilsvarende ramme, der er godkendt af alle berørte medlemsstater.

For at etablere en koordineret tilgang er det imidlertid afgørende, at der foreligger nøjagtige og ajourførte oplysninger for at fastlægge gunstige referenceværdier for bestanden af almindelig skarv (bestandsstørrelse, udbredelsesområde og størrelsen på levestedet). For det andet bør der etableres en solid koordineret overvågningsordning, som regelmæssigt tilvejebringer data om antal, overlevelse og produktivitet.

Herefter skal der opnås enighed om den gunstige referencebestand på trækruteniveau, og der skal fastsættes en sikkerhedstærskel for at sikre en forsigtighedstilgang. På grundlag af denne enighed kan der fastlægges et referenceniveau særskilt for hvert land. Der bør opnås enighed om spørgsmål såsom den geografiske størrelsesorden for ovennævnte koordinering og evalueringen af forvaltningsplanerne med henblik på at vurdere bestandssituationen samt koordineringen og evalueringen af forvaltningstilgangene.

Det er derfor også afgørende regelmæssigt at evaluere situationen og dermed ikke blot overvåge artens antal, overlevelse og produktivitet, men også at overvåge fiskeriet, herunder vurdere skader. Dette er afgørende for at sikre, at alle gældende betingelser i artikel 9 er opfyldt, og for at evaluere foranstaltningernes effektivitet, danne grundlag for løbende forvaltningsbeslutninger og om nødvendigt tilpasning af strategier.

5. **Casestudier**

5.1. *Håndtering af konflikter mellem almindelig skarv og karpedamme i Kroatien*

I Kroatien findes der 15 ekstensive karpedamme, som dækker ca. 12 000 hektar. Alle er vigtige lokaliteter for vandfugles yngel og træk og indgår i Natura 2000-netværket. Selv om almindelig skarv (*Phalacrocorax carbo sinensis*) ikke er en målart ved udpegningen af særligt beskyttede områder, forekommer den regelmæssigt og fouragerer i karpedamme. Den forekommer ikke i høj grad som ynglefugl, men der udgår alligevel et betydeligt pres fra overvintrende fugle, som fortrinsvis omfatter skarver fra andre dele af Europa (op til 20 000 fugle trækker til Kroatien hver vinter).

Almindelig skarv var en strengt beskyttet art i Kroatien indtil 1995, og staten blev sagsøgt af en række fiskeopdrætsvirksomheder, som krævede økonomisk erstatning for skader. Staten tabte alle retssagerne og blev tvunget til at udbetale store summer i mange år.

Efter flere års fælles indsats fra ornitologer samt naturbeskyttelses- og fiskerisektorerne indvilgede staten i at yde fiskebrugene årlige incitamentsbetalinger for opretholdelsen af karpedammes økosystemer (i stedet for at betale erstatning for forvoldte skader). Denne ordning, som har været anvendt siden 2008 og har været bredt accepteret, gælder stadig i dag.

Ifølge Kroatiens prioriterede handlingsramme for 2021-2027 ydede landbrugsministeriet mellem 2014 og 2016 statsstøtte til fiskebrugene til opretholdelse af karpedammes økosystemer på i alt 3,5 mio. EUR. Fra 2018 blev denne støtte ændret til en kompensation for skader fra forskellige fuglearter og andre dyr på karpedamme, med en samlet bevilling på 8,7 mio. EUR i perioden 2018-2020. Kompensationen blev udbetalt over statsbudgettet på grundlag af årlige bekendtgørelser fra landbrugsministeriet og blev tildelt pr. hektar produktionsareal på fiskedammene. For særligt beskyttede fiskedamme, hvor jagt ikke er tilladt, blev støtten forhøjet med 30 % i 2020 og med 50 % siden 2021. Støtten ydes stadig i dag, og i september 2024 blev præmien forhøjet til 902,18 EUR pr. hektar produktionsareal.

I 2024 blev der iværksat en ny foranstaltning under Republikken Kroatiens operationelle program for fiskeri og akvakultur for programmeringsperioden 2021-2027 med titlen »Foranstaltning II.10. Akvakultur, der leverer miljøbeskyttelsestjenester«. Denne foranstaltning sikrer kompensation for meromkostninger og/eller tabt indkomst som følge af anvendelsen af metoder i akvakultur, der er i overensstemmelse med miljøets særlige behov og er underlagt særlige forvaltningskrav, der følger af udpegningen af områder som del af Natura 2000-netværket. Som tidligere nævnt ligger alle ekstensive karpedamme inden for Natura 2000-netværket og skal gennemføre de beskyttelsesforanstaltninger, der er fastsat i bekendtgørelsen om beskyttelsesmål og foranstaltninger for særligt beskyttede områder.

Selv om skarven ikke specifikt er udpeget med hensyn til karpedamme, idet den ikke er opført i bilag I til fugledirektivet, udgør fuglene en integreret del af forvaltningen af Natura 2000-lokaliteten, fordi de findes i tætte kolonier sammen med andre fiskespisende fuglearter, som lokaliteten er klassificeret for. Den bruger også fiskedammene som fourageringsområder om vinteren. Enhver jagt på eller bortskræmning af skarven ville derfor også have direkte negative virkninger for de andre fuglearter.

Foranstaltningen er åben i perioden fra den 1. august 2024 til den 31. december 2029 ([11]) (idet det sidste støtteberettigelsesår er 2028). Kriterierne for »Foranstaltning II.10« omfatter et scoringssystem på grundlag af fiskedammens beskyttelsesstatus (specialreservat, naturpark), fiskedammens areal (>1 000 ha, 400-1 000 ha, <400 ha) og type fiskebrug (mikro- og små, mellemstore, store virksomheder) ([12]). Præmien er fastsat til 356 EUR/ha ([13]) registreret produktionsareal for en fiskedam, men kan ikke overstige 35 % af den årlige indkomst fra brugerens salg af akvakulturprodukter opnået i referencekalenderåret. Denne præmie var baseret på beregninger fra »Croatia EU Natura 2000 Integration Project – NIP«, som anvendte begrebet alternativomkostninger ved at sammenligne indtægter og omkostninger for konventionelle fiskedamme med ekstensive fiskedamme. Kompensationen finansieres med 70 % over EU-budgettet og med 30 % over statsbudgettet.

Sammenfattende kan det siges, at situationen er blevet forbedret, efter at man i flere årtier i Kroatien havde forsøgt at håndtere problemet med skarven ved at fjerne eller skræmme fiskespisende fugle bort og kompensere for eventuelle forvoldte skader ved i stedet at omlægge indsatsen til at skabe incitamenter til at bevare biodiversitetsværdien af ekstensive karpedamme og til at acceptere tilstedeværelsen af navnlig fiskespisende fuglearter, herunder skarven. De udfordringer, der fremover skal håndteres, vedrører sikringen af den økonomiske levedygtighed af ekstensive karpedamme og udviklingen af andre differentierede tjenester baseret på naturværdier.

5.2. *Forvaltning af skarven i Danmark*

Danmarks nuværende forvaltningsplan for konflikten mellem almindelig skarv og fiskeri blev offentliggjort i marts 2022 og bygger på princippet om lokal konflikthåndtering, der blev fastlagt i den foregående plan, som var gældende fra 2016 til 2020. Formålet med planen er at finde en balance mellem at opretholde levedygtige bestande af arten og imødekomme fiskerierhvervets bekymringer.

Den danske skarvbestand begyndte at vokse i 1980'erne som følge af forbedret beskyttelse i Danmark og i resten af Europa. Bestanden forblev relativt stabil på omkring 39 000 par fra 1993 til 2006. Bestanden faldt derefter til ca. 25 000 i 2013, men steg og stabiliserede sig efterfølgende. I 2020 blev den danske bestand anslået til næsten 32 000 par.

Det princip, der ligger til grund for konflikthåndteringsplanen, er, at de udfordringer, som skarven giver anledning til, skal håndteres lokalt. Skarvens fouragering bør reduceres i områder, der er vigtige for fiskebestandene, og hvor der forekommer sårbare fiskearter. Danmark har udpeget en række prioriterede områder, hvor størstedelen af indsatsen i forbindelse med forvaltningen af ynglekolonier er koncentreret.

Før der iværksættes aflivning, skal andre løsninger såsom bortskræmning af fuglene eller anvendelse af tekniske afskrækkelsesmidler først afprøves og anvendes i det omfang, det er praktisk og økonomisk muligt, for at forhindre skade. Hvis disse foranstaltninger ikke er tilfredsstillende, kan der iværksættes reguleringsforanstaltninger i form af skydning, oliering af æg eller destruktion af reder og æg. Disse foranstaltninger må kun gennemføres efter forudgående tilladelse. Det er i praksis godtgjort, at anvendelsen af bortskræmningsteknikker suppleret med begrænset aflivning i tilfælde af almindelig skarv gør bortskræmningen mere effektiv.

Ud over en reguleringstilladelse fra Naturstyrelsen kræver skydning også et gyldigt jagttegn og tilladelse fra jordejeren. Aflivningen kan finde sted mellem den 1. august og den 31. marts (og fra den 1. april til den 1. maj for at beskytte rødspætter, laks og ørreder, der vandrer mod havet).

Oliering af æg og/eller destruktion af reder og æg kan tillades for at reducere størrelsen af eksisterende kolonier eller forhindre etableringen af nye kolonier. Dette kan gennemføres i de skarvkolonier, der er opført i forvaltningsplanen, i kolonier beliggende inden for en radius på 30 kilometer fra kystområder, der er udpeget som vigtige for fiskeri og fiskebestande, eller vandløb og søer med forekomst af helt, stalling, laks, ørred eller ål, eller i kolonier beliggende mere end 30 kilometer fra sådanne udpegede områder, hvis det kan godtgøres, at kolonien er årsag til omfattende skade på fisk, fiskerier og fiskeriinteresser. Både oliering af æg og destruktion af reder og æg kræver en reguleringstilladelse fra Naturstyrelsen samt tilladelse fra jordejeren.

Planen blev udarbejdet i dialog med den etablerede skarvarbejdsgruppe og blev færdiggjort af Miljøministeriet. Den har ingen udløbsdato, men den vil blive evalueret, og dens redskaber vil blive ajourført, så de afspejler ny viden og erfaringer fra praksis.

Tekstboks 4: Er det berettiget at betragte almindelig skarv som en alvorlig trussel mod forskellige fiskebestande i Nederlandene?

Mennobart van Eerden og Stef van Rijn gennemgik resultaterne af deres længerevarende overvågning i Nederlandene og offentliggjorde deres observationer i tidsskriftet Ravon 87, december 2022, bind 24 | nr. 4, s. 78-81.

https://natuurtijdschriften.nl/pub/1019938/RAVON2022024004004.pdf

Resumé:

Nederlandene har aldrig grebet ind ved at iværksætte bestandregulering. Alligevel synes antallet af ynglende par at falde, navnlig i området omkring de store søer i IJsselmeer-området (>80 % reduktion), sideløbende med en markant reduktion i adgangen til næringsstoffer. Efter at have været artens højborg i 1970'erne og 1980'erne er ynglekolonierne blevet meget mindre og er flyttet til mindre vandområder inde i landet. Disse mindre vandområder har langt bedre vandkvalitet og fiskebestande. Det fremgår tydeligt af de langsigtede data om fiskeforbrug, at skarven hovedsagelig lever af store mængder små fisk (7-25 centimeter). Da skarvens fødevalg (som undersøgt ved analyse af otolitter) i vid udstrækning afspejler fiskesammensætningen, anses almindelig skarv for at reagere på adgangen til fisk efter et bottom up-princip. Sammenholdt med en naturlig udnyttelse på 20 % eller mindre af fiskebestanden er der på vandsystemniveau kun begrænset grund til at frygte prædation fra almindelig skarv. Kun i små vandområder eller vandområder med store udsætninger kan dette være tilfældet lokalt, navnlig når fiskene mangler skjulesteder (dødt ved, makrofytter m.m.). Forvaltning af fiskenes levesteder synes at være en nyttig foranstaltning til at mindske risikoen for prædation fra almindelig skarv, navnlig nær dæmninger, sluser eller fiskepassager.

6. **Rapportering om undtagelser**

Gennemsigtig rapportering om undtagelser og koordineret indsats er afgørende for at skabe tillid blandt interessenterne og sikre overholdelsen af internationale aftaler. Kommissionen har derfor udviklet onlinedatafremvisere for undtagelser ([10]). De indeholder detaljerede oplysninger om de årlige undtagelser, som medlemsstaterne har indberettet, samt statistik over fuldstændigheden af disse rapporter:

— overview of derogations and exceptions to species protection across the EU,

— individual derogations and detailed information about them og

— data completeness of national reports on derogations and exceptions.

([10]) Overview of derogations and exceptions to species protection across the EU | Det Europæiske Miljøagentur.

7. **Yderligere oplysninger**

Dokumenter fra det EU-finansierede INTERCAFE-projekt, som i tæt samarbejde med centrale interessenter undersøgte de forskellige konflikter mellem skarv og fiskeri i detaljer, findes her: https://www.ceh.ac.uk/our-science/projects/intercafe.

Sammenfattende dokumenter om udbredelse, udbredelsesområde, økologi, bestandssituation og -tendenser for almindelig skarv, dens samspil med fisk, fiskeri og akvakultur samt forvaltningen af konflikter mellem skarv og fiskeri findes på Kommissionens websted om fugledirektivet:

— Spørgsmål og svar om skarvens økologi for en bedre forståelse af dens biologi, økologi og adfærd

— Antal og fordeling af skarver i Europa, der forklarer overvågningen og optællingen af skarvbestande i EU

— Interaktioner mellem skarver, fisk og fiskeri, med en beskrivelse af de mest almindelige kilder til konflikt

— Forvaltning af konflikter mellem skarver og fiskeri, en sammenfatning af oplysninger om forvaltningsforanstaltninger og redskaber, der anvendes til at reducere problemer med skarven for fiskeriet

— Sociale, kulturelle og juridiske aspekter af problemer mellem skarver og fiskeri med oplysning om fuglenes og fiskenes økologi

— En omfattende bibliograf over de vigtigste publikationer om emnet (over 5 000 publikationer) ledsaget af en søgeordsfunktion.