Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 6 februari 2025 [1]

Zaak C-784/23

Voore Mets e.a.

[verzoek van de Riigikohus (hoogste rechterlijke instantie, Estland) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Behoud van de vogelstand – Richtlijn 2009/147/EG – Artikel 5 – Verbod op het opzettelijk doden van vogels, het opzettelijk vernielen of beschadigen van nesten en eieren en het wegnemen van nesten alsmede het opzettelijk storen van vogelsoorten – Begrip ‚opzet' – Houtkap gedurende de broedperiode van vogels – Artikel 2 – Niveau van de soorten dat beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, rekening houdend met economische en recreatieve eisen – Artikel 9 – Uitzonderingen op de verboden – Voorkoming van belangrijke schade aan bossen – Handvest van de grondrechten – Artikel 16 – Vrijheid van ondernemerschap – Artikel 17 – Recht op eigendom"

I. Inleiding

1. Zowel de vogelrichtlijn [2] als de habitatrichtlijn [3] vereist dat de lidstaten bepaalde opzettelijke aantastingen van beschermde diersoorten, zoals het doden van specimens, verbieden. Wat de verbodsbepalingen van de habitatrichtlijn betreft, legt het Hof het begrip „opzet" aldus uit dat het ook de aantastingen omvat die degene die de handeling heeft verricht, heeft gewild, *althans de mogelijkheid daarvan heeft aanvaard*. [4] Deze uitlegging van het begrip „opzet" wordt in sommige lidstaten ook toegepast op de verbodsbepalingen van de vogelrichtlijn. [5] Ook Estland past deze toe in de onderhavige procedure. Het Hof van Justitie heeft deze uitlegging echter nog niet uitdrukkelijk bevestigd.

[1] Oorspronkelijke taal: Duits.

[2] Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2019/1010 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de onderlinge afstemming van de verslagleggingsverplichtingen op het gebied van de milieuwetgeving, en tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 166/2006 en (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad, richtlijnen 2002/49/EG, 2004/35/EG, 2007/2/EG, 2009/147/EG en 2010/63/EU van het Europees Parlement en de Raad, verordeningen (EG) nr. 338/97 en (EG) nr. 2173/2005 van de Raad, en richtlijn 86/278/EEG van de Raad (PB 2019, L 170, blz. 115).

[3] Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193).

[4] Arresten van 18 mei 2006, Commissie/Spanje (C-221/04, EU:C:2006:329, punt 71); 10 november 2016, Commissie/Griekenland (C-504/14, EU:C:2016:847, punt 159), en 4 maart 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 en C-474/19, EU:C:2021:166, punt 51).

[5] Zie § 44 van de Bundesnaturschutzgesetz (Duitse federale wet op de natuurbescherming), waarin de verboden zonder het criterium van opzet werden omgezet, het avis van de Franse Conseil d'État van 9 december 2022 (463563, FR:CESEC:2022:463563.20221209) over een windenergieproject en de beslissing van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) van 15 februari 2024 (W104 2227635-1/149Z) over het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-131/24, VIRUS, betreffende een wegenbouwproject.

2. In mijn conclusie in de zaak Föreningen Skydda Skogen heb ik echter reeds de uitlegging van het begrip „opzet” in de verbodsbepalingen van de vogelrichtlijn onderzocht en gewaarschuwd tegen de onbeperkte toepassing van de uitlegging van de habitatrichtlijn op de vogelrichtlijn wat het begrip „opzet” betreft.[6] Thans verzoekt de Riigikohus (hoogste rechterlijke instantie, Estland), het Hof om verduidelijking van deze vraag op basis van een geschil over de toelaatbaarheid van houtkap gedurende de broedperiode van vogels. Indien de rechtspraak inzake de habitatrichtlijn rechtstreeks wordt toegepast op de vogelrichtlijn, vraagt hij bovendien of een uitzondering op grond van artikel 9 van de vogelrichtlijn de werkzaamheden zou kunnen toestaan. Indien geen uitzondering van toepassing is, wenst hij te vernemen of de aldus uitgelegde verbodsbepalingen van de vogelrichtlijn verenigbaar zijn met de vrijheid van ondernemerschap en het grondrecht op eigendom.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Verdrag van Bern

3. In het internationale recht is met name het Verdrag van Bern[7] van belang. De Europese Economische Gemeenschap heeft dit verdrag in 1982 geratificeerd.[8] In Estland is het verdrag op 1 december 1992 in werking getreden.[9]

4. Artikel 6 van het Verdrag van Bern bevat fundamentele verbodsbepalingen ter bescherming van de soorten:

„Iedere Verdragsluitende Partij neemt passende en noodzakelijke maatregelen in de vorm van wetten en voorschriften om te zorgen voor bijzondere bescherming van de in het wild voorkomende diersoorten, genoemd in bijlage II. Waar het deze soorten betreft, is met name verboden:

a) iedere vorm van opzettelijk vangen, in bezit houden en opzettelijk doden;

b) het opzettelijk aantasten of vernielen van broed- of rustplaatsen;

c) het opzettelijk verstoren van de in het wild voorkomende diersoorten, met name gedurende de broedperiode, de periode waarin de jongen afhankelijk zijn, en de overwinteringsperiode, voor zover hiermee duidelijk wordt ingegaan tegen de doelstellingen van dit Verdrag;

d) het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur of het in het bezit houden van eieren, zelfs wanneer deze leeg zijn;

e) het houden en het binnenslands verhandelen van deze dieren, hetzij levend hetzij dood, met inbegrip van opgezette dieren, en van ieder gemakkelijk te herkennen deel of product van deze dieren, voor zover zulks bijdraagt tot de doeltreffendheid van de bepalingen van dit artikel.”

6 Conclusie in de gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, EU:C:2020:699, punten 79-90.

7 Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, ter ondertekening opengesteld op 19 september 1979 te Bern (PB 1982, L 38, blz. 3; hierna: „Verdrag van Bern”).

8 Besluit 82/72/EEG van de Raad van 3 december 1981 (PB 1982, L 38, blz. 1).

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

5. Uitzonderingen zijn geregeld in artikel 9, lid 1, van dat verdrag:

„Iedere Verdragsluitende Partij mag afwijken van het bepaalde in de artikelen 4, 5, 6 en 7 alsmede van het verbod tot het gebruik van de middelen bedoeld in artikel 8, mits er geen andere bevredigende oplossing bestaat en de afwijkingen geen aantasting met zich brengen van het voortbestaan van de desbetreffende populatie:

– ter bescherming van de flora en fauna;

– ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, veestapel, bossen, visgronden, wateren en andere vormen van bezit;

– in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid, de veiligheid in de lucht of andere openbare belangen van essentiële aard;

– ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie, het opnieuw uitzetten van exemplaren alsmede voor noodzakelijk telen, kweken en fokken;

– teneinde het onder streng gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en in beperkte mate bepaalde wilde dieren en planten in kleine hoeveelheden te verzamelen, te houden of op iedere andere verantwoorde wijze te exploiteren."

B. Unierecht

1. Vogelrichtlijn

6. Volgens overweging 6 van de vogelrichtlijn moeten de beschermingsmaatregelen worden aangepast aan de situatie van de verschillende vogelsoorten:

„De te treffen maatregelen dienen van toepassing te zijn op de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op het populatieniveau van de vogels, namelijk de weerslag van de activiteiten van de mens, en met name de vernietiging en de verontreiniging van hun leefgebieden, het vangen en het vernietigen door de mens en de handel die uit deze praktijken voortvloeit, en het is nodig deze maatregelen aan te passen aan de situatie van de verschillende soorten in het kader van een op hun instandhouding gericht beleid."

7. Overweging 10 van de vogelrichtlijn verlangt onder meer dat bepaalde vogelsoorten op een „bevredigend niveau" worden gehandhaafd:

„Op sommige soorten kunnen jachtactiviteiten worden uitgeoefend vanwege hun populatieniveau, geografische verspreiding of de omvang van hun voortplanting in de gehele Gemeenschap, hetgeen een toelaatbare vorm van exploitatie is, waarbij deze jachtactiviteiten in overeenstemming dienen te zijn met het handhaven van de populatie van deze soorten op een bevredigend niveau, voor zover bepaalde beperkingen worden vastgesteld en in acht genomen."

8. Artikel 1 van de vogelrichtlijn regelt het toepassingsgebied:

„Deze richtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag [tot oprichting

van de Europese Gemeenschap] van toepassing is. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan."

9. Artikel 2 van de vogelrichtlijn bevat de fundamentele verplichting van de lidstaten met betrekking tot het behoud van de vogelstand:

„De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen."

10. Artikel 5 van de vogelrichtlijn bevat gebiedsonafhankelijke verboden:

„Onverminderd de artikelen 7 en 9 nemen de lidstaten de nodige maatregelen voor de invoering van een algemene regeling voor de bescherming van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten; deze maatregelen omvatten met name de volgende verbodsbepalingen:

a) een verbod om, ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk de bedoelde vogels te doden of te vangen;

b) een verbod om opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of hun nesten weg te nemen;

[…];

d) een verbod om deze vogels, met name gedurende de broedperiode, opzettelijk te storen, voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is;

[…]"

11. Artikel 7 van de vogelrichtlijn staat daarentegen uitdrukkelijk de jacht op bepaalde vogelsoorten toe:

„1. Op de in bijlage II vermelde soorten mag, vanwege hun populatieniveau, hun geografische verspreiding en de omvang van hun voortplanting in de hele Gemeenschap, worden gejaagd volgens de bepalingen van de nationale jachtwetgeving. De lidstaten zien erop toe dat de jacht op deze soorten de pogingen tot instandhouding die in hun verspreidingsgebied worden ondernomen, niet in gevaar brengt.

[…]

4. De lidstaten zien erop toe dat bij de beoefening van de jacht, eventueel met inbegrip van de valkenjacht, zoals deze voortvloeit uit de toepassing van de geldende nationale maatregelen, de principes van een verstandig gebruik en een ecologisch evenwichtige regulering van de betrokken vogelsoorten in acht worden genomen, en dat deze beoefening wat de populatie van deze soorten, in het bijzonder van de trekvogels betreft, verenigbaar is met de uit artikel 2 voortvloeiende bepalingen.

[…]"

12. Artikel 9 van de vogelrichtlijn staat afwijkingen van de verbodsbepalingen van artikel 5 toe:

„1. De lidstaten mogen, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, om onderstaande redenen afwijken van de artikelen 5 tot en met 8:

a) – in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid,

– in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer,

– ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren,

– ter bescherming van flora en fauna;

b) voor doeleinden in verband met onderzoek en onderwijs, het uitzetten en herinvoeren van soorten en voor de met deze doeleinden samenhangende teelt;

c) teneinde het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.

2. In de in lid 1 bedoelde afwijkende bepalingen moet worden vermeld:

a) voor welke soorten mag worden afgeweken;

b) welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan;

c) onder welke voorwaarden met betrekking tot het risico en onder welke omstandigheden van tijd en van plaats deze afwijkende maatregelen mogen worden genomen;

d) welke autoriteit bevoegd is te verklaren dat aan die voorwaarden is voldaan, en te beslissen welke middelen, installaties of methoden mogen worden aangewend, binnen welke grenzen en door welke personen;

e) welke controles zullen worden uitgevoerd."

2. Habitatrichtlijn

13. Artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn verlangt de vaststelling van bepaalde verboden:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter a), vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op:

a) het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten;

b) het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek;

c) het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur;

d) de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen.

[…]”

14. Artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn voorziet in uitzonderingen op artikel 12:

„Wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, mogen de lidstaten afwijken van het bepaalde in de artikelen 12, 13, 14 en 15, letters a) en b):

a) in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;

b) ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;

c) in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;

d) ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie van deze soorten, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten;

e) teneinde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben.”

C. Ests recht

15. Estland heeft de desbetreffende bepalingen van de vogelrichtlijn omgezet door middel van de Looduskaitseseadus (wet op de natuurbescherming; hierna: „LKS”). § 55, lid 6^1, punt 1, LKS verbiedt het opzettelijk vernielen en beschadigen van nesten en eieren van vogels of het wegnemen van hun nesten, en punt 2 van dit lid verbiedt het opzettelijk storen van vogels, met name gedurende de broedperiode en de periode van afhankelijkheid van de jongen. Op grond van § 55, lid 3, punt 4, en lid 6^1, LKS kunnen specimens van diersoorten die tot bepaalde beschermingscategorieën behoren, waaronder vogels, worden gedood en kunnen vogels worden gestoord of bij wijze van uitzondering hun nesten en eieren worden beschadigd, wanneer dit noodzakelijk is om schade aan landbouwgewassen, landbouwhuisdieren, visteelt of andere waardevolle goederen te voorkomen.

III. Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

16. Het verzoek om een prejudiciële beslissing vindt zijn oorsprong in de beroepen die zijn ingesteld door twee ondernemingen, OÜ Voore Mets en AS Lemeks Põlva, waaraan de Keskkonnaamet (milieudienst, Estland) gedurende de broedperiode van vogels houtkapwerkzaamheden op bepaalde bospercelen had verboden.

17. Voore Mets wilde overeenkomstig bosbouwverklaringen kaalslag uitvoeren, dat wil zeggen houtkap waarbij in de loop van het jaar in principe alle bomen op het bosperceel worden gekapt, met uitzondering van zaadbomen en overstaanders die noodzakelijk zijn om de diversiteit van flora en fauna te waarborgen. Lemeks Põlva was ook van plan om voornamelijk kaalslag uit te voeren, maar in één zone ook schermslag. Schermslag wordt uitgevoerd om de economische waarde van het bos te verhogen, de dichtheid en samenstelling ervan te regelen en om het hout van bomen die in de nabije toekomst zullen uitvallen, te kunnen gebruiken. In dat geval wordt slechts een deel van de bomen overeenkomstig de bij besluit van de bevoegde minister vastgestelde hoeveelheid gekapt.

18. In beide gevallen heeft de Keskkonnaamet in eerste instantie in mei 2021 de werkzaamheden voorlopig verboden op grond dat wetenschappelijk was aangetoond dat in elk van de bossen ten minste één broedpaar per hectare aanwezig was, zodat er, indien de houtkap zou worden voortgezet, het reële risico bestond dat het broeden en opgroeien van vogels zou worden verstoord en nesten zouden worden vernield of beschadigd. Na veldbezoeken heeft de Keskkonnaamet gelast tot staking van de houtkap op het betrokken perceel tot en met 15 juli (Lemeks Põlva) respectievelijk 31 juli 2021 (Voore Mets).

19. Op het door Lemeks Põlva bewerkte perceel broeden zeker de grote bonte specht (*dendrocopos major*, syn.: *picoides major*) en de vink (*fringilla coelebs*) alsmede waarschijnlijk de koolmees (*parus major*) en de gaai (*garrulus glandarius*) en mogelijk de tjiftjaf (*phylloscopus collybita*), de fluiter (*phylloscopus sibilatrix*), de tuinfluiter (*sylvia borin*), de winterkoning (*troglodytes troglodytes*), de heggenmus (*prunella modularis*) en de roodborst (*erithacus rubecula*).

20. Ook op het perceel van Voore Mets werden vogels waargenomen waarvan het zeer waarschijnlijk is dat zij in dit gebied nestelen, zoals de fluiter, de winterkoning, de merel (*turdus merula*), de zanglijster (*turdus philomelos*) en de vink. Ook zijn er twee waarschijnlijke broedsels aangetroffen: in een spechtenhol werd een nest van boomklevers (*sitta europaea*) ontdekt en er werd activiteit van een paartje goudvinken (*pyrrhula pyrrhula*) waargenomen. Op het betrokken perceel zijn er talrijke holle bomen waarin de vogels zouden kunnen nestelen, hetgeen tijdens het veldbezoek echter niet is waargenomen. De houtkap is tot en met 31 juli 2021 opgeschort om ook de bescherming van laat broedende vogels te waarborgen, zoals de fluiter, de fitis (*phylloscopus trochilus*) en de kleine vliegenvanger (*ficedula parva*), die daar waarschijnlijk ook voorkomen.

21. Voore Mets heeft daarop een vordering tot schadevergoeding van 2 403,52 EUR ingesteld, terwijl Lemeks Põlva de vaststelling van de onrechtmatigheid van de beschikkingen van de Keskkonnaamet heeft gevorderd.

22. In eerste aanleg heeft de bevoegde bestuursrechter de tweede beschikking, dat wil zeggen de stopzetting van de houtkapwerkzaamheden tot en met 15 juli respectievelijk 31 juli 2021, onevenredig geacht, maar in tweede aanleg werden de vorderingen in hun geheel afgewezen.

23. In beide procedures is thans cassatieberoep ingesteld bij de Riigikohus, die het Hof de volgende prejudiciële vragen stelt:

1) Kan artikel 5, onder a), b) en d), van [de vogelrichtlijn] aldus worden uitgelegd dat de daarin neergelegde verbodsbepalingen slechts van toepassing zijn voor zover dit noodzakelijk is om in de zin van artikel 2 van die richtlijn de populatie van de betrokken soorten op een niveau te houden dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen,

waarbij tevens rekening wordt gehouden met economische en recreatieve eisen, indien het doden of storen van vogels of het vernielen of beschadigen van hun nesten of eieren niet het doel van de handeling is?

2) Moet artikel 5, onder a), b) en d), van [de vogelrichtlijn], gelezen in samenhang met artikel 2 van die richtlijn, aldus worden uitgelegd dat de volgens die bepalingen verboden handelingen tijdens de broedperiode van vogels onder meer dan opzettelijk zijn, indien op basis van wetenschappelijke gegevens en de waarneming van individuele vogels kan worden aangenomen dat in een bos dat volledig moet worden gekapt (kaalslag), ongeveer tien vogelparen per hectare nestelen, zonder dat is vastgesteld dat op de plaats van de houtkap vogelsoorten nestelen die in een ongunstige staat verkeren?

3) Moet artikel 5, onder a), b) en d), van [de vogelrichtlijn], gelezen in samenhang met artikel 2 van die richtlijn, aldus worden uitgelegd dat de volgens die bepalingen verboden handelingen tijdens de broedperiode van vogels onder meer dan opzettelijk zijn, indien op basis van wetenschappelijke gegevens en de waarneming van individuele vogels kan worden aangenomen dat in een bos waarin slechts een deel van de bomen wordt gekapt (schermslag), ongeveer tien vogelparen per hectare nestelen, zonder dat er enige reden is om aan te nemen dat op de plaats van de houtkap vogelsoorten nestelen die in een ongunstige staat verkeren?

4) Moet artikel 9, lid 1, onder a), derde streepje, van [de vogelrichtlijn], gelezen in samenhang met artikel 2 van die richtlijn, aldus worden uitgelegd dat daarmee bepalingen van een lidstaat in overeenstemming zijn die afwijkingen toestaan van de in artikel 5, onder a), b) en d), van die richtlijn neergelegde verbodsbepalingen, opdat gedurende de broedperiode van vogels een kaalslag kan plaatsvinden ter voorkoming van belangrijke schade aan het bos als eigendom?

5) Moet artikel 9, lid 1, onder a), derde streepje, van [de vogelrichtlijn], gelezen in samenhang met artikel 2 van die richtlijn, aldus worden uitgelegd dat daarmee bepalingen van een lidstaat in overeenstemming zijn die afwijkingen toestaan van de in artikel 5, onder a), b) en d), van die richtlijn neergelegde verbodsbepalingen, opdat gedurende de broedperiode van vogels een schermslag kan plaatsvinden ter voorkoming van belangrijke schade aan het bos als eigendom?

6) Indien [de vogelrichtlijn] gedurende de broedperiode van vogels geen kaalslag ter voorkoming van belangrijke schade aan het bos als eigendom toestaat, is een dergelijke regeling dan in overeenstemming met de artikelen 16 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: ‚Handvest') en is deze ook van toepassing indien de houtkap geen negatieve gevolgen heeft voor vogelsoorten die in een ongunstige staat verkeren?

7) Indien [de vogelrichtlijn] gedurende de broedperiode van vogels geen schermslag ter voorkoming van belangrijke schade aan het bos als eigendom toestaat, is een dergelijke regeling dan in overeenstemming met de artikelen 16 en 17 van het [Handvest] en is deze ook van toepassing indien de houtkap geen negatieve gevolgen heeft voor vogelsoorten die in een ongunstige staat verkeren?

24. Voore Mets, Lemeks Põlva, Estland, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden alsmede de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en deelgenomen aan de terechtzitting van 11 december 2024.

IV. Juridische beoordeling

25. Artikel 5, onder a), b) en d), van de vogelrichtlijn vereist dat de lidstaten het doden of storen van vogels, alsmede het vernielen of beschadigen van nesten en eieren verbieden, voor zover deze handelingen „opzettelijk" worden verricht. Het Hof legt soortgelijke verbodsbepalingen die zijn opgenomen in artikel 12 van de habitatrichtlijn aldus uit dat zij ook betrekking hebben op aantastingen die degene die de handeling heeft verricht, weliswaar niet heeft gewild, maar die hij wel als mogelijkheid heeft aanvaard. [10]

26. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing strekt er dus toe vast te stellen of houtkap in het kader van bosbeheer onder de bovengenoemde verbodsbepalingen valt, hoewel deze geen negatieve gevolgen voor vogels beoogt (zie onder A). Indien de verbodsbepalingen van toepassing zijn, vraagt de Riigikohus of uitzonderingen op grond van artikel 9 van de vogelrichtlijn de werkzaamheden kunnen toestaan (zie onder B) en of grondrechten in de weg staan aan de verbodsbepalingen (zie onder C). Om te beginnen moet echter een opmerking worden gemaakt over de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

27. Voore Mets en Lemeks Põlva zijn namelijk van mening dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is omdat de verwijzende rechter het geschil zou kunnen beslechten op basis van mijn conclusie in de zaak Föreningen Skydda Skogen [11]. Een verzoek om een prejudiciële beslissing is echter ook ontvankelijk, als het Hof zich reeds over de betrokken vragen heeft uitgesproken. [12] Voorstellen voor een beslissing in een conclusie kunnen dus a fortiori niet afdoen aan de ontvankelijkheid van een verzoek om een prejudiciële beslissing.

A. Eerste tot en met derde vraag – uitlegging van de verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn

28. Het uitgangspunt voor de eerste drie vragen is de in het begin aangehaalde rechtspraak met betrekking tot artikel 12 van de habitatrichtlijn, volgens welke verboden van opzettelijke aantasting van beschermde soorten ook betrekking hebben op de aantastingen waarvan degene die de handeling heeft verricht, de mogelijkheid aanvaardt. Indien deze rechtspraak wordt toegepast op artikel 5 van de vogelrichtlijn, zou deze bepaling zich met name gedurende de broedperiode kunnen verzetten tegen houtkapwerkzaamheden in het kader van bosbeheer.

29. Zoals de Riigikohus overtuigend uiteenzet, „kan er geen redelijke twijfel over bestaan dat kaalslag gedurende de broedperiode van vogels min of meer zeker leidt tot de vernieling van nesten en eieren, de dood van broedsel en de verstoring van vogels, indien er reden is om aan te nemen dat vogels in aanzienlijke aantallen op een bosperceel nestelen. Wanneer bij kaalslag – al dan niet bewust – een nestboom wordt gekapt, leidt dit onvermijdelijk tot de vernieling van het nest. Zelfs indien de nestboom behouden blijft, brengt niet alleen het storende lawaai maar ook het verlies van de oude habitat de nestelende vogels in gevaar." Estland bevestigt deze beoordeling op basis van wetenschappelijke studies en zet uiteen dat ook schermslag aanzienlijke negatieve gevolgen kan hebben voor broedende vogels, aangezien het risico bestaat dat vogels te lang van hun nesten wegblijven of deze zelfs verlaten, enkel en alleen vanwege de verstoring.

[10] Arresten van 18 mei 2006, Commissie/Spanje (C-221/04, EU:C:2006:329, punt 71); 10 november 2016, Commissie/Griekenland (C-504/14, EU:C:2016:847, punt 159), en 4 maart 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 en C-474/19, EU:C:2021:166, punt 51).

[11] Conclusie in de gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, EU:C:2020:699.

[12] Arrest van 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punt 37).

30. De eerste vraag berust dus op de veronderstelling dat bij houtkapwerkzaamheden gedurende de broedperiode geen aantastingen van vogels worden beoogd, maar dat daarbij wel de mogelijkheid van aantastingen wordt aanvaard, en dat deze aantastingen in beginsel verboden moeten worden op grond van artikel 5, onder a), b) en d), van de vogelrichtlijn. Op basis hiervan wenst de Riigikohus te vernemen of de reikwijdte van de verboden zo beperkt is dat zij slechts van toepassing zijn voor zover zij noodzakelijk zijn om de betrokken soorten in de zin van artikel 2 van de richtlijn op een niveau te houden dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij tevens rekening wordt gehouden met economische en recreatieve eisen. De tweede vraag preciseert dit met betrekking tot de kaalslag en de derde vraag met betrekking tot de schermslag, waarbij de Riigikohus er in beide gevallen van uitgaat dat op de plaats van de houtkap geen vogelsoorten nestelen die in een ongunstige staat verkeren.

31. Het antwoord op deze vragen hangt af van de uitlegging van het begrip „opzet” dat gekoppeld is aan de aantastingen die volgens artikel 5 van de vogelrichtlijn moeten worden verboden. Er zijn aanwijzingen dat deze verbodsbepalingen aantastingen omvatten waarvan degene die de handeling verricht, enkel de mogelijkheid aanvaardt (zie onder 1). Evenwel bestaan er tegelijkertijd goede redenen om deze uitlegging af te wijzen (zie onder 2). Daarom heb ik reeds gepleit voor de door de Riigikohus genoemde beperking van deze uitlegging (zie onder 3). De door mij voorgestelde beperking van de verboden is in ieder geval opgenomen in de tekst van het verbod op verstoring (zie onder 4). Tussentijdse ontwikkelingen stellen mijn standpunt niet fundamenteel ter discussie (zie onder 5). Ten slotte moet nog een opmerking worden gemaakt over de wetenschappelijke onderbouwing van de noodzakelijke vaststellingen (zie onder 6).

1. Aanwijzingen voor een ruime uitlegging van het begrip „opzet” als bedoeld in artikel 5 van de vogelrichtlijn

32. De door de Commissie en – onder voorbehoud – door Estland verdedigde ruime uitlegging van het begrip „opzet” zou kunnen worden gebaseerd op de rechtspraak met betrekking tot de habitatrichtlijn, aangezien het beschermingsstelsel van de vogelrichtlijn in beginsel op soortgelijke wijze moet worden uitgelegd.[13] Zoals ik reeds heb aangegeven, voorziet artikel 12 van de habitatrichtlijn in soortgelijke verboden op opzettelijke aantastingen. Wat deze verboden betreft, heeft het Hof reeds geoordeeld dat aan de voorwaarde van opzet is voldaan wanneer vaststaat dat degene die de handeling heeft verricht, de dood van een specimen van een beschermde diersoort[14] respectievelijk het storen daarvan of de vernietiging van hun eieren[15] heeft gewild, *althans de mogelijkheid daarvan heeft aanvaard*.

33. Het Hof heeft deze rechtspraak reeds impliciet toegepast op de vogelrichtlijn in het arrest betreffende het oerbos van Białowieża. Daar ging het om het vellen en verwijderen van beschadigde, dode of stervende bomen, dat in een bosbeheerplan van het betreffende beschermde gebied als een mogelijk gevaar werd genoemd voor bepaalde vogelsoorten die daar bijzondere bescherming genieten.[16] Het Hof heeft deze maatregel daarom aangemerkt als

[13] Arrest van 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend) (C-217/19, EU:C:2020:291, punt 84).

[14] Arresten van 18 mei 2006, Commissie/Spanje (C-221/04, EU:C:2006:329, punt 71), en 10 november 2016, Commissie/Griekenland (C-504/14, EU:C:2016:847, punt 159).

[15] Arrest van 4 maart 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 en C-474/19, EU:C:2021:166, punt 51).

[16] Arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punten 253 en 254).

opzettelijke vernieling of beschadiging van nesten en eieren en wegnemen van nesten [artikel 5, onder b), van de vogelrichtlijn] en als opzettelijke storing, met name gedurende de broedperiode [artikel 5, onder d)] [17], ondanks het feit dat deze aantasting niet het doel van de maatregelen was.

34. Volgens de Commissie kan de ruime uitlegging van het begrip „opzet" ook worden gebaseerd op het Verdrag van Bern, dat door de Unie wordt omgezet bij de vogelrichtlijn [18] en waarmee dus rekening moet worden gehouden bij de uitlegging ervan. [19] Artikel 6 van dit verdrag bevat verbodsbepalingen die vergelijkbaar zijn met die van artikel 5 van de vogelrichtlijn en artikel 12 van de habitatrichtlijn, die eveneens betrekking hebben op opzettelijke [20] aantastingen. Het Permanent comité van dit verdrag heeft besloten dat opzettelijke aantasting of vernieling van broed- of rustplaatsen ook daden moet omvatten die niet worden begaan met het doel om de broed- of rustplaatsen aan te tasten of te vernielen, maar alleen in de wetenschap dat dat gevolg waarschijnlijk daaruit zal voortvloeien. [21]

35. Bijgevolg worden de verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn in verschillende lidstaten toegepast op aantastingen van vogels die niet het doel van de betrokken activiteit zijn, maar waarvan de mogelijkheid wordt aanvaard. [22]

2. Redenen voor een striktere uitlegging van het begrip „opzet" als bedoeld in artikel 5 van de vogelrichtlijn

36. In mijn conclusie in de zaak Föreningen Skydda Skogen [23] heb ik echter gewaarschuwd tegen de onbeperkte toepassing van de ruime uitlegging van het begrip „opzet" in artikel 12 van de habitatrichtlijn op artikel 5 van de vogelrichtlijn. Het is juist dat het Hof zich in het arrest na mijn conclusie niet over dit punt heeft uitgesproken, maar zich in dit verband uitsluitend heeft gebogen over artikel 12 van de habitatrichtlijn. [24] In het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing wordt deze conclusie evenwel aangehaald en de twee betrokken ondernemingen in de hoofdgedingen stellen voor om deze te volgen.

37. Mijn opvatting is in wezen gebaseerd op het feit dat een ruime uitlegging van het begrip „opzet" bij de toepassing van artikel 5 van de vogelrichtlijn gevolgen zou hebben die veel verder gaan dan die bij de toepassing van artikel 12 van de habitatrichtlijn [zie onder a)]. De aldus opgevatte verbodsregeling zou ook niet nodig zijn om de doelstellingen van de vogelrichtlijn te bereiken [zie onder b)]. Zij zou dus leiden tot structurele tegenstrijdigheden in het systeem van de vogelrichtlijn [zie onder c)].

17 Arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 259).

18 Verslag betreffende het [Verdrag van Bern] (1997-1998) (artikel 9, lid 2) (ingediend door de Europese Commissie), SEC(2001) 515 def.

19 Zie, wat andere internationale verdragen betreft, arresten van 24 november 1992, Poulsen en Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, punt 9); 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 291); 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864, punt 123), en 11 juli 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, punt 44).

20 In de twee authentieke taalversies worden de begrippen *intentionelle* (Frans) en *deliberate* (Engels) gebruikt. De niet-authentieke Duitse vertaling gebruikt daarentegen zowel het begrip *Absicht* (opzet) [artikel 6, onder a)] als – naar mijn mening ten onrechte – het begrip *mutwillig* (moedwillig) [artikel 6, onder b), c) en d)].

21 Punt 3, onder b), van resolutie nr. 1 (1989) van 9 juni 1989. Zie in dit verband reeds mijn conclusie in de zaak Commissie/Spanje (C-221/04, EU:C:2005:777, punt 39).

22 Zie de verwijzingen in voetnoot 5.

23 Conclusie in de gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, EU:C:2020:699, punten 79-90.

24 Arrest van 4 maart 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 en C-474/19, EU:C:2021:166, punt 48).

a) Gevolgen van de ruime uitlegging van het begrip „opzet”

38. De soortenbescherming van de habitatrichtlijn is beperkt tot een klein aantal, in de regel [25] zeer zeldzame soorten. Omdat deze soorten zeldzaam zijn, is het noodzakelijk om elk afzonderlijk specimen strikt te beschermen, wat duidelijk tot uitdrukking komt in artikel 12 van de habitatrichtlijn, dat spreekt van een *systeem van strikte bescherming* [26]. Het feit dat deze soorten zeldzaam zijn, betekent ook dat conflicten daarmee niet vaak voorkomen. [27]

39. De verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn gelden daarentegen voor *alle* Europese vogels, dus ook voor ubiquitaire soorten die bijna overal voortdurend worden aangetroffen. Voorts kan moeilijk worden beweerd dat de mogelijke aantasting van deze soorten door moderne samenlevingen niet wordt aanvaard. Het is juist algemeen bekend dat deze soorten aanzienlijk worden aangetast door de meest uiteenlopende menselijke activiteiten, zoals de oprichting van gebouwen [28] of het wegverkeer [29]. [30] Voore Mets benadrukt verder de verliezen veroorzaakt door huiskatten en landbouw.

40. Indien de verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn onbeperkt van toepassing zouden zijn in het geval dat louter de mogelijkheid van dergelijke aantastingen wordt aanvaard, zou dit derhalve leiden tot aanzienlijke conflicten met de grondrechten die de Riigikohus met de zesde en de zevende vraag daarbij betrekt. [31]

b) Noodzaak van de verbodsregeling ter verwezenlijking van de doelstellingen van de vogelrichtlijn

41. Reeds bij de vaststelling van de vogelrichtlijn heeft de wetgever aldus duidelijk gemaakt dat deze niet tot doel heeft elke afzonderlijke vogel onvoorwaardelijk te beschermen. Integendeel, volgens artikel 2 van die richtlijn moeten de populaties van de vogelsoorten op een niveau worden gehouden of gebracht dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij tevens rekening wordt gehouden met economische en recreatieve eisen. [32] Het is juist dat de lidstaten op dit punt over een beoordelingsmarge beschikken, behoudens specifieke regels. [33] Uit de overwegingen 3, 5, 7 en 8 en met name uit overweging 10 van de vogelrichtlijn blijkt echter dat onder dit begrip een „bevredigend niveau” [34] van de populaties van alle in het wild levende vogelsoorten moet worden verstaan. [35] Ondanks de

[25] Möckel, S., „35 Jahre Europäische Vogelschutzrichtlinie”, *Natur und Recht*, 2014, blz. 381 (387), verwijst echter terecht naar de wijdverspreide vleermuizen, waarvan alle soorten onder de strikte bescherming van de habitatrichtlijn vallen.

[26] Zie mijn conclusie in de zaak Commissie/Spanje (C-221/04, EU:C:2005:777, punt 50).

[27] Mijn conclusie in de zaak Föreningen Skydda Skogen (gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, EU:C:2020:699, punt 80).

[28] Zie onder andere Machtans, C. S., Wedeles, C. H. R., en Bayne, E. M., „A first estimate for Canada of the number of birds killed by colliding with building windows”, *Avian Conservation and Ecology*, 8.2 (2013), blz. 5.

[29] Zie onder andere Slater, F. M., „An assessment of wildlife road casualties – the potential discrepancy between numbers counted and numbers killed”, *Web Ecology*, 3.1 (2002), blz. 33.

[30] Mijn conclusie in de zaak Föreningen Skydda Skogen (gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, EU:C:2020:699, punt 81).

[31] Zie de punten 92 e.v. hieronder.

[32] Mijn conclusie in de zaak Föreningen Skydda Skogen (gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, EU:C:2020:699, punt 82).

[33] Zie arresten van 8 juli 1987, Commissie/België (247/85, EU:C:1987:339, punt 8), en Commissie/Italië (262/85, EU:C:1987:340, punt 8), alsmede 19 januari 1994, Association pour la protection des animaux sauvages e.a. (C-435/92, EU:C:1994:10, punt 20).

[34] Zie arresten van 27 april 1988, Commissie/Frankrijk (252/85, EU:C:1988:202, punt 28); 16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a. (C-182/02, EU:C:2003:558, punt 17), en 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend) (C-217/19, EU:C:2020:291, punt 68), alsmede conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in de zaak WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:116, punt 50) en mijn conclusie in de zaak Commissie/Ierland (C-418/04, EU:C:2006:569, punten 111 en 112).

[35] Zie mijn conclusie in de zaak Föreningen Skydda Skogen (gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, EU:C:2020:699, punt 97).

culturele, economische en recreatieve eisen kan het niveau van een soort alleen „bevredigend" zijn als daarmee het voortbestaan van populaties in hun natuurlijke verspreidingsgebied wordt gegarandeerd. [36]

42. De voldoende instandhouding van ubiquitaire soorten vereist echter in de regel niet dat maatregelen al worden verboden wanneer louter de mogelijkheid van aantasting wordt aanvaard. Er zijn weliswaar soorten die op dergelijke verboden zijn aangewezen, maar dit geldt niet voor de ubiquitaire soorten die juist zo talrijk zijn omdat zij niet door menselijke activiteiten in hun voortbestaan worden bedreigd, althans tot op heden. [37]

43. Wanneer de populaties van bepaalde, vroeger vaker voorkomende soorten desondanks afnemen, is het in vele gevallen belangrijker om hun habitats in stand te houden en op passende wijze te beheren. Zulke dalingen doen zich doorgaans immers voor doordat het menselijke gebruik van deze habitats verandert. Deze gedachte ligt reeds besloten in de vogelrichtlijn, want artikel 3 verplicht de lidstaten de leefgebieden van alle vogelsoorten te beschermen. [38] Deze verplichting wordt thans geconcretiseerd door artikel 4, lid 7, en artikel 5, lid 5, van de natuurherstelverordening. [39]

44. De verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn zijn daarentegen hoofdzakelijk gericht op de bescherming van individuele vogels en beschermen leefgebieden hooguit indirect. Zouden die verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn al bij de enkele aanvaarding van de daarin genoemde vormen van aantasting in werking treden, dan zou dat ten opzichte van een rechtstreekse bescherming van leefgebieden veelal minder geschikt zijn om die populaties in stand te houden, en om die reden ook niet het zachtste middel zijn. [40]

45. Zo schrijft artikel 5 van de vogelrichtlijn anders dan artikel 12 van de habitatrichtlijn geen systeem van strikte bescherming voor, maar *algemene maatregelen* voor de bescherming van alle Europese vogels. Volgens overweging 6 van de vogelrichtlijn moeten deze maatregelen worden aangepast aan de situatie van de verschillende vogelsoorten.

c) Structurele tegenstrijdigheden in het systeem van de vogelrichtlijn

46. Dit gaat gepaard met een ander conceptueel verschil tussen de beschermingsregelingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn en artikel 12 van de habitatrichtlijn. Aangezien artikel 5 van toepassing is op alle Europese vogelsoorten, bestaat er geen mogelijkheid om bepaalde soorten volledig van deze beschermingsregeling uit te sluiten. Daarentegen kan op grond van artikel 19 van de habitatrichtlijn bijlage IV bij deze richtlijn worden gewijzigd, waarin de krachtens artikel 12 beschermde soorten worden opgesomd.

47. De onbeperkte ruime uitlegging van het begrip „opzet" en de daarmee gepaard gaande strikte bescherming van Europese vogels zouden overigens leiden tot een waarderingstegenstrijdigheid binnen de vogelrichtlijn. Artikel 7 staat immers, in afwijking van het verbod op het doden en vangen van vogels, de jacht toe op bepaalde in bijlage II vermelde vogelsoorten, waarvoor anders de verbodsbepalingen van artikel 5 gelden. Het is echter niet duidelijk waarom de gerichte

[36] Zie mijn conclusie in de zaak Eesti Suurkisjad (C-629/23, EU:C:2024:1029, punten 70-83).

[37] Mijn conclusie in de zaak Föreningen Skydda Skogen (gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, EU:C:2020:699, punt 83).

[38] Arrest van 13 juni 2002, Commissie/Ierland (C-117/00, EU:C:2002:366, punten 15 e.v.).

[39] Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel en tot wijziging van verordening (EU) 2022/869 (PB L, 2024/1991).

[40] Mijn conclusie in de zaak Föreningen Skydda Skogen (gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, EU:C:2020:699, punt 84).

aantasting van deze soorten door de jacht, dat wil zeggen in wezen een vrijetijdsactiviteit van zeer geringe economische omvang, zou moeten worden bevoordeeld ten opzichte van alle andere menselijke activiteiten waarbij de aantasting van deze soorten niet wordt beoogd, maar enkel de mogelijkheid daarvan wordt aanvaard. Dit geldt des te meer omdat deze andere activiteiten ten dele van wezenlijk belang zijn voor onze samenleving. Te denken valt alleen al aan de aanleg van wegen, gebouwen of windmolens.

48. Verder kan de uitzonderingsregeling van artikel 9 van de vogelrichtlijn de onbeperkt ruime uitlegging van artikel 5 slechts in geringe mate corrigeren door de tegenstrijdige belangen met elkaar te verzoenen. Terwijl in artikel 16, lid 1, onder c), van de habitatrichtlijn afwijkingen om alle denkbare redenen van groot openbaar belang zijn toegestaan, zijn de afwijkingen in artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn veel specifieker geformuleerd.

49. Zoals uit de vierde en de vijfde vraag van de Riigikohus blijkt, is het zeker niet volledig uitgesloten dat het economische gebruik van bossen op zijn minst valt onder artikel 9, lid 1, onder a), derde streepje, van de vogelrichtlijn, dat maatregelen ter voorkoming van belangrijke schade aan bossen toestaat. Een dergelijke uitlegging zou echter moeilijk te verenigen zijn met de vaste rechtspraak volgens welke artikel 9 als uitzondering in beginsel strikt moet worden uitgelegd. [41]

50. Bovendien heeft de Uniewetgever inmiddels besloten dat projecten voor het gebruik van hernieuwbare energie de volksgezondheid en de openbare veiligheid in de zin van artikel 9, lid 1, onder a), van de vogelrichtlijn dienen. [42] Dergelijke projecten zijn duidelijk van groot openbaar belang, maar zelfs indien de begrippen „volksgezondheid” en „openbare veiligheid” ruim worden uitgelegd, kunnen zij moeilijk in verband worden gebracht met die doelstellingen. Deze tussenkomst door de wetgever benadrukt dan ook dat de uitzonderingen in artikel 9 te restrictief zijn geformuleerd om voldoende ruimte te bieden voor grote openbare belangen.

3. Uitlegging van artikel 5 van de vogelrichtlijn in overeenstemming met de grondrechten

51. Om alle zojuist uiteengezette redenen wil ik het Hof in overweging geven om de uitlegging van het begrip „opzet” in het kader van artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn niet onbeperkt toe te passen op het begrip „opzet” in artikel 5 van de vogelrichtlijn. [43]

52. De reeds aangehaalde vaststellingen in het arrest over het oerbos van Białowieża [44] verzetten zich er echter tegen dat de verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn alleen worden toegepast op aantastingen van vogels die het doel van de handeling in kwestie zijn. Het Hof heeft daarin namelijk duidelijk gemaakt dat er gevallen kunnen zijn waarin het deze bepaling ook toepast op aantastingen waarvan degene die de handeling verricht, enkel de mogelijkheid aanvaardt. Deze toepassing is redelijk als zeldzame of bedreigde soorten worden aangetast. Voor

[41] Zie de punten 77 e.v. hieronder.

[42] Artikel 3 van verordening (EU) 2022/2577 van de Raad van 22 december 2022 tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen (PB 2022, L 335, blz. 36), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2024/223 van de Raad van 22 december 2023 (PB L, 2024/223) en artikel 16 septies van richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB 2018, L 328, blz. 82), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van richtlijn (EU) 2018/2001, verordening (EU) 2018/1999 en richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad (PB L, 2023/2413).

[43] Mijn conclusie in de zaak Föreningen Skydda Skogen (gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, EU:C:2020:699, punt 87).

[44] Zie punt 33 hierboven.

deze soorten blijven de verboden in de praktijk in omvang beperkt, aangezien zij slechts zeer zelden van toepassing zijn. Tegelijkertijd kan het positieve effect op de staat van hun instandhouding aanmerkelijk zijn. [45]

53. De betrokken activiteiten en de doelstellingen van de richtlijn kunnen derhalve op adequate wijze, met inachtneming van de grondrechten van de betrokkenen, met elkaar worden verzoend door gevallen waarin de mogelijkheid van aantasting wordt aanvaard, alleen onder deze verboden te laten vallen wanneer dit in het licht van de in artikel 2 van de vogelrichtlijn omschreven doelstelling noodzakelijk is. Dat de toepassing van deze uitlegging ingewikkelder is doordat daarbij rekening moet worden gehouden met de staat van instandhouding van de vogelsoorten, moet bijgevolg worden geaccepteerd. In ieder geval komt zij uiteindelijk overeen met de ruime toepassing van de verboden in het eerdergenoemde arrest inzake het oerbos van Białowieża, waarbij het immers ging om zeer zeldzame vogelsoorten in een voor hun specifieke bescherming aangewezen gebied. [46]

54. Deze uitlegging neemt ook de genoemde waarderingstegenstrijdigheid ten opzichte van de jachtregelingen weg. [47] Krachtens artikel 7, lid 1, van de vogelrichtlijn is de jacht immers slechts toegestaan vanwege het populatieniveau, de geografische verspreiding en de omvang van de voortplanting van de betrokken soorten. Bovendien moeten de lidstaten er op grond van artikel 7, lid 4, op toezien dat de jacht in overeenstemming is met artikel 2. Het gaat dus niet om zeldzame of bedreigde soorten die voor hun bescherming een ruime uitlegging van de verboden op opzettelijke aantasting behoeven.

55. De verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn hebben dus alleen betrekking op aantastingen waarvan degene die de handeling verricht, de mogelijkheid aanvaardt indien het gaat om bijzonder zeldzame of bedreigde vogelsoorten. In dat geval is de toepassing van de verbodsbepalingen immers noodzakelijk om de betrokken soorten in de zin van artikel 2 op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij tevens rekening wordt gehouden met economische en recreatieve eisen. [48]

4. Verbod van storing krachtens artikel 5, onder d), van de vogelrichtlijn

56. De uitlegging hierboven van het begrip „opzettelijke aantasting” verhindert vooral dat de verboden om opzettelijk te doden en opzettelijk nesten en eieren te vernielen of te beschadigen, op grond van artikel 5, onder a) en b), van de vogelrichtlijn buitensporig worden toegepast.

57. Wat het in artikel 5, onder d), van de vogelrichtlijn neergelegde verbod op opzettelijke storing betreft, is een dergelijke beperking evenwel reeds uitdrukkelijk in de tekst opgenomen. Op grond van deze bepaling geldt het verbod om deze vogels, met name gedurende de broedperiode, opzettelijk te storen, (alleen) voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is. Storingen kunnen dus alleen worden verboden indien zij een

[45] Mijn conclusie in de zaak Föreningen Skydda Skogen (gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, EU:C:2020:699, punt 88).

[46] Arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 18).

[47] Zie punt 47 hierboven.

[48] Mijn conclusie in de zaak Föreningen Skydda Skogen (gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, EU:C:2020:699, punt 90).

wezenlijke invloed hebben op de doelstelling om de populaties van de vogelsoorten op een bevredigend niveau te houden of te brengen, en dus met name wanneer zij zeldzame of bedreigde vogels treffen die aan het broeden zijn of hun jongen grootbrengen. [49]

58. Uit deze bepaling zou een argumentum e contrario kunnen worden afgeleid, aangezien een overeenkomstige uitdrukkelijke beperking in de andere verbodsbepalingen ontbreekt. Zo heeft het Hof reeds geweigerd de verboden in hun geheel, dus ook de verbodsbepalingen inzake opzettelijke aantastingen, slechts toe te passen op bedreigde vogelsoorten. [50]

59. De hier voorgestelde uitlegging van artikel 5 van de vogelrichtlijn is echter niet bedoeld om bepaalde soorten van de werkingssfeer van dit artikel uit te sluiten of om de reikwijdte van de verboden voor alle soorten te beperken. Integendeel, verboden op opzettelijke aantastingen moeten alle soorten onbeperkt ten goede komen.

60. Mijn voorstel voor een uitlegging sluit veeleer aan bij de herinnering aan de doelstellingen van de vogelrichtlijn, die is opgenomen in het verbod op storing. Het voorstel beoogt elke beperking van de grondrechten te voorkomen die niet noodzakelijk is voor deze doelstellingen. Een dergelijke beperking valt te vrezen wanneer de verboden zonder enige beperking worden toegepast op aantastingen van vogels die niet het doel van de betrokken handeling zijn, maar waarvan enkel de mogelijkheid wordt aanvaard, terwijl een dergelijke toepassing niet noodzakelijk is voor de instandhouding van de betrokken soorten.

5. Recente ontwikkelingen

61. Sinds mijn conclusie in de zaak Föreningen Skydda Skogen zijn er nog andere ontwikkelingen geweest die echter niet leiden tot een fundamenteel nieuwe beoordeling van de rechtssituatie.

62. Een later arrest in een niet-nakomingsprocedure tegen Polen zou kunnen worden opgevat als een toepassing van het begrip „opzet” als bedoeld in artikel 12 van de habitatrichtlijn op artikel 5 van de vogelrichtlijn. Het Hof herhaalt zijn vaststellingen met betrekking tot de uitlegging van het begrip „opzet” als bedoeld in artikel 12 en stelt vervolgens een schending van beide bepalingen vast. [51] Deze vaststelling zou echter ook aldus kunnen worden opgevat dat de ruime uitzondering in het nationale recht op verboden die op grond van beide bepalingen moeten worden vastgesteld, een schending uitmaakt, ongeacht of aan het begrip „opzet” is voldaan. De nationale uitzondering gold namelijk voor elk „bosbeheer dat wordt uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van goed bosbeheer” [52] en stond dus mogelijk ook aantastingen van vogels toe die het doel van de handeling in kwestie waren.

63. Belangrijker is dat de Uniewetgever bij de vaststelling van regelingen ter vergemakkelijking van de verlening van vergunningen voor projecten voor het gebruik van hernieuwbare energie, zoals windenergie, lijkt uit te gaan van een parallellisme tussen artikel 12 van de habitatrichtlijn en artikel 5 van de vogelrichtlijn, en dus in het bijzonder van een analoge toepassing van het begrip „opzet”. Het vermoeden dat deze projecten dienen voor de volksgezondheid en de openbare

[49] In detail mijn conclusie in de zaak Föreningen Skydda Skogen (gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, EU:C:2020:699, punten 96-100).

[50] Arrest van 4 maart 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 en C-474/19, EU:C:2021:166, punten 36 en 44).

[51] Arrest van 2 maart 2023, Commissie/Polen (Goed bosbeheer) (C-432/21, EU:C:2023:139, punten 77-79).

[52] Zie de weergave van artikel 14b, lid 3, van de Poolse boswet in het arrest van 2 maart 2023, Commissie/Polen (Goed bosbeheer) (C-432/21, EU:C:2023:139, punt 15).

veiligheid in de zin van artikel 9, lid 1, onder a), van de vogelrichtlijn heb ik reeds vermeld.[53] Het wordt vergezeld van een aanvullend vermoeden dat dergelijke projecten van groot openbaar belang zijn in de zin van artikel 16 van de habitatrichtlijn, alsmede van een verdere vergemakkelijking van een rechtvaardiging van maatregelen die in strijd zijn met de verbodsbepalingen inzake de bescherming van soorten. Bovendien zijn dergelijke projecten onder bepaalde voorwaarden vrijgesteld van de in artikel 5 van de vogelrichtlijn gestelde eisen inzake de bescherming van soorten.[54] In overweging 37 van richtlijn 2023/2413 wordt deze laatste bepaling uitgelegd door te stellen dat het incidenteel doden of verstoren van vogels door installaties voor de productie van hernieuwbare energie niet als opzettelijk mag worden beschouwd als wordt voorzien in passende mitigerende maatregelen om dit doden of verstoren te voorkomen, en deze maatregelen worden gemonitord.

64. Deze juridisch zeer complexe regelingen zouden echter niet noodzakelijk zijn indien de verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn enkel betrekking zouden hebben op handelingen die ertoe strekken vogels aan te tasten. Projecten voor het gebruik van hernieuwbare energie kunnen vogels in gevaar brengen; zij zijn echter niet gericht op een dergelijk gevolg, maar aanvaarden de mogelijkheid daarvan hooguit.

65. Het belang van deze regelingen mag echter ook niet worden overschat. De Uniewetgever heeft daarin niet uitdrukkelijk beslist dat aan het begrip „opzet” in de zin van artikel 5 van de vogelrichtlijn reeds is voldaan wanneer enkel de mogelijkheid van de verboden aantastingen wordt aanvaard. Integendeel, de nieuwe regelingen vormen in de eerste plaats een antwoord op de *vrees* dat de bescherming van soorten, op basis van een ruime uitlegging van het begrip „opzet”, de ontwikkeling van hernieuwbare energie buitensporig zou kunnen belemmeren.

66. Bovendien blijft voor de nieuw gecreëerde uitzonderingen een werkingssfeer bestaan indien, zoals ik voorstel, de toepassing van het ruime begrip „opzet” bij de vogelbescherming afhangt van de staat van instandhouding van de soort. De verbodsbepalingen gelden immers, althans wat zeldzame of bedreigde soorten betreft, ook wanneer enkel de mogelijkheid van een aantasting wordt aanvaard – dit onder voorbehoud van de bijzondere regelingen voor hernieuwbare energie.

67. De tussentijdse ontwikkelingen staan dus niet in de weg aan een uitlegging van het begrip „opzet” als bedoeld in artikel 5 van de vogelrichtlijn volgens welke een aantasting waarvan degene die de handeling heeft verricht, de mogelijkheid aanvaardt, enkel verboden is indien zij bijzonder zeldzame of bedreigde vogelsoorten treft.

6. Wetenschappelijke onderbouwing van de noodzakelijke vaststellingen

68. De tweede en de derde vraag hebben onder meer betrekking op de wijze waarop moet worden vastgesteld dat de betrokken maatregel vogels in gevaar brengt. Verduidelijkt moet worden of het voor de toepasselijkheid van de verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn op houtkapwerkzaamheden volstaat om op basis van wetenschappelijke gegevens en de observatie van bepaalde vogels aan te nemen dat in het betrokken bos ongeveer een tiental vogelparen per hectare nestelen, zonder dat er reden is om aan te nemen dat in het gebied van de houtkapwerkzaamheden vogelsoorten nestelen die in een ongunstige staat verkeren.

[53] Zie punt 50 hierboven.

[54] Artikel 6 van verordening (EU) 2022/2577 (aangehaald in voetnoot 42) alsmede artikel 15 quater, lid 1, artikel 15 sexies, leden 2 en 4, alsmede artikel 16 bis, lid 5, van richtlijn (EU) 2018/2001, zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2023/2413 (aangehaald in voetnoot 42).

69. Volgens de hier voorgestelde uitlegging van artikel 5 van de vogelrichtlijn en de verstrekte informatie over de betrokken vogelpopulaties lijkt het onwaarschijnlijk dat dit deel van de vragen noodzakelijk is voor de beslissing in de hoofdgedingen.

70. Derhalve moet enkel volledigheidshalve worden opgemerkt dat de bevoegde autoriteiten de vaststellingen die noodzakelijk zijn om te beslissen of de verboden in de weg staan aan een activiteit, moeten doen op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis. [55]

71. Dit betekent met name dat de bevoegde autoriteiten op basis van die informatie moeten bepalen welk „bevredigend niveau" van de betrokken soort [56] moet worden gewaarborgd. Zij moeten echter ook rekening houden met wetenschappelijke studies aan de hand waarvan kan worden bepaald of een bepaalde soort in het kader van bepaalde activiteiten moet worden beschermd, wanneer enkel de mogelijkheid van aantastingen wordt aanvaard.

72. Aangezien bijlage I bij de vogelrichtlijn volgens artikel 4, lid 1, ervan bijzonder zeldzame of bijzonder bedreigde soorten opsomt, vormt het feit dat een dergelijke soort door het aanvaarde risico wordt getroffen, een aanwijzing voor de noodzaak om de verbodsbepalingen van artikel 5 toe te passen. Een dergelijke aanwijzing kan echter worden weerlegd op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke informatie. Bijgevolg kan niet a priori worden uitgesloten dat de in de context van het besluit ten aanzien van Voore Mets genoemde kleine vliegenvanger, althans in Estland, geen bijzondere bescherming behoeft, zoals Voore Mets ter terechtzitting heeft betoogd met een beroep op de criteria van de Internationale Unie voor het behoud van de natuur en de natuurlijke hulpbronnen (IUCN), ondanks dat deze wordt vermeld in bijlage I.

73. De genoemde onderzoeksplichten rusten op de lidstaten. Daarentegen kan van particulieren niet worden verlangd dat zij hun gedrag ten volle baseren op de beste wetenschappelijke informatie over vogelbescherming. Integendeel, zij mogen ervan uitgaan dat zij in beginsel toegestane activiteiten mogen verrichten, mits zij de daartoe vereiste zorgvuldigheid betrachten. Ook particulieren moeten echter waarschuwingen en instructies in acht nemen die door de bevoegde autoriteiten worden gegeven op basis van de vaststelling dat er risico's bestaan die onverenigbaar zijn met artikel 5 van de vogelrichtlijn. [57]

74. Het controlesysteem dat volgens de door Estland gegeven aanwijzingen wordt toegepast voor de houtkap gedurende het broedseizoen lijkt in overeenstemming te zijn met deze benadering. Nadat duidelijk was geworden dat de vogelpopulaties in die lidstaat afnamen, met name in oude bosopstanden, heeft de Keskkonnaamet in een eerste stap de risico's voor vogels bepaald op basis van de habitattypen en de leeftijd van de respectieve bosopstanden en op basis daarvan alle bosgebieden in drie risicoklassen ingedeeld. Hij heeft deze informatie op internet gepubliceerd, zodat boseigenaren hiermee rekening kunnen houden bij hun planning. In een tweede stap beoordeelt de Keskkonnaamet, na melding van kapwerkzaamheden, de situatie ter plaatse en verbiedt de werkzaamheden indien deze bijzondere risico's voor vogels met zich brengen. Ter terechtzitting heeft Estland uitgelegd dat op basis daarvan in 2023, na 2 500 controlebezoeken, in 32 gevallen houtkapwerkzaamheden zijn verboden.

[55] Zie arresten van 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 113); 17 maart 2021, One Voice en Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, punt 30), en 29 juli 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punten 65 en 74).

[56] Zie punt 41 hierboven.

[57] Zie mijn conclusie in de zaak Commissie/Spanje (C-221/04, EU:C:2005:777, punt 52).

7. Voorlopige conclusie

75. Samenvattend moet dus worden vastgesteld dat de verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn alleen betrekking hebben op een aantasting waarvan degene die de handeling verricht, de mogelijkheid heeft aanvaard, indien daardoor bijzonder zeldzame of, in het licht van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis, bijzonder bedreigde vogelsoorten getroffen worden. In die gevallen is de toepassing van de verbodsbepalingen immers noodzakelijk om de betrokken vogelsoorten in de zin van artikel 2 op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij tevens rekening wordt gehouden met economische en recreatieve eisen.

76. Volledigheidshalve moet hieraan worden toegevoegd dat het de lidstaten overeenkomstig artikel 193 VWEU en artikel 14 van de vogelrichtlijn uiteraard vrijstaat om strengere maatregelen ter bescherming van vogels te treffen. [58]

B. Vierde en vijfde vraag – rechtvaardiging van uitzonderingen op grond van artikel 9 van de vogelrichtlijn uit hoofde van eigendom

77. Met zijn vierde en vijfde vraag wenst de Riigikohus te vernemen of artikel 9, lid 1, onder a), derde streepje, van de vogelrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 2 ervan, toestaat dat wordt afgeweken van de verbodsbepalingen van artikel 5 voor kaal- of schermslag om belangrijke schade aan de eigendom van bosgrond te voorkomen.

78. Deze vragen zijn kennelijk gesteld voor het geval dat de in de hoofdgedingen bedoelde houtkap valt onder het verbod op het opzettelijk doden van vogels in de zin van artikel 5, onder a), van de vogelrichtlijn, het opzettelijk vernielen of beschadigen van nesten in de zin van artikel 5, onder b), en het opzettelijk storen van vogels in de zin van artikel 5, onder d). Indien het Hof de hier voorgestelde uitlegging van artikel 5 volgt, lijkt het op basis van de beschikbare informatie over de betrokken vogelsoorten echter onwaarschijnlijk dat deze verboden worden toegepast, zodat een antwoord op deze vragen niet nodig zou zijn.

79. Het standpunt van de Commissie dat de vragen hypothetisch zijn, alleen al omdat Voore Mets en Lemeks Põlva niet om afwijking van de verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn hebben verzocht, is daarentegen niet overtuigend. Het nationale recht bepaalt immers of een dergelijk verzoek noodzakelijk was dan wel of de overheidsinstantie ambtshalve de mogelijkheid van een afwijking moest onderzoeken.

80. Hoe dan ook is het zinvol om de toepasselijkheid van de uitzondering te onderzoeken. Hieruit zal immers blijken dat deze nauwelijks geschikt is om de onredelijke gevolgen van een ruime uitlegging van het begrip „opzet” te voorkomen.

81. Het Hof heeft reeds uiteengezet dat artikel 9 van de vogelrichtlijn weliswaar een ruime afwijking van de algemene beschermingsregeling toestaat, maar niettemin enkel voorziet in een concrete en gerichte toepassing, teneinde tegemoet te komen aan nauwkeurige eisen en specifieke

[58] Zie arrest van 21 juli 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini en Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, punten 49 en 50).

situaties.[59] Het heeft tevens geoordeeld dat deze bepaling, als uitzondering, strikt moet worden uitgelegd en dat het bewijs dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan, voor elke afwijking moet worden geleverd door de autoriteit die het besluit neemt.[60]

82. De door Estland benadrukte aanvullende eisen van artikel 9, lid 2, van de vogelrichtlijn onderstrepen het uitzonderlijke karakter van een afwijking. Volgens deze bepaling moet in de afwijking met name worden gespecificeerd om welke vogelsoorten het gaat en onder welke precieze omstandigheden die afwijking mogelijk is. Bovendien moeten de nodige controles worden uitgevoerd en moet een autoriteit worden vastgesteld die bevoegd is te verklaren dat aan de voorwaarden is voldaan en te beslissen welke middelen, installaties of methoden mogen worden aangewend, binnen welke grenzen en door welke personen.

83. Gesteld dat in Estland de nodige wettelijke voorwaarden bestaan voor een afwijking ten gunste van de houtkap, kan deze lidstaat op grond van artikel 9, lid 1, onder a), derde streepje, van de vogelrichtlijn afwijken van artikel 5 om belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren te voorkomen, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat.

84. De bescherming van bossen heeft in dit verband niet alleen betrekking op de boshabitat en de ecologische functies ervan, maar omvat ook de waarde ervan als economisch goed. Artikel 9, lid 1, onder a), derde streepje, van de vogelrichtlijn staat immers ook maatregelen toe ter bescherming van gewassen, vee en visserij. Deze beschermde goederen zijn niet hoofdzakelijk van ecologische aard, maar worden gekenmerkt door hun economisch gebruik.

85. Zoals de Riigikohus terecht opmerkt, komt de economische functie van bosbescherming nog duidelijker tot uiting in het Verdrag van Bern. Artikel 9, lid 1, tweede streepje, van dat verdrag staat afwijkingen van de verboden toe om belangrijke schade aan gewassen, veestapel, bossen, visgronden, wateren en andere vormen van bezit te voorkomen. De bescherming van het bos is dus slechts een voorbeeld van de bescherming van eigendom in dat verdrag. Als onderdeel van eigendom heeft het bos voornamelijk een functie als economisch goed.

86. Daarentegen is de bescherming van het bos als habitat in de eerste plaats een beschermd goed overeenkomstig artikel 9, lid 1, onder a), vierde streepje, van de vogelrichtlijn, dat afwijkingen ter bescherming van flora en fauna toestaat.

87. Artikel 9, lid 1, onder a), derde streepje, van de vogelrichtlijn heeft echter niet tot doel het economisch gebruik van deze beschermde goederen, dus ook van bossen, rechtstreeks toe te staan of te bevorderen. Op grond daarvan zijn veeleer maatregelen ter voorkoming van belangrijke schade toegestaan, die dus een zekere omvang moet bereiken.[61] Lemeks Põlva noemt als voorbeeld een aantasting door schorskevers.

88. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat het belang van de betrokken ondernemingen bij houtkapwerkzaamheden gedurende de broedperiode daarentegen hoofdzakelijk bestaat in de mogelijkheid om hun hulpbronnen ook in die periode efficiënt te

[59] Arresten van 8 juli 1987, Commissie/België (247/85, EU:C:1987:339, punt 7); 7 maart 1996, Associazione Italiana per il WWF e.a. (C-118/94, EU:C:1996:86, punt 21), en 11 november 2010, Commissie/Italië (C-164/09, EU:C:2010:672, punt 28).

[60] Arresten van 8 juni 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punt 34), en 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend) (C-217/19, EU:C:2020:291, punt 66).

[61] Arrest van 8 juli 1987, Commissie/België (247/85, EU:C:1987:339, punt 56).

gebruiken. De gevolgen van een beperking in de tijd van het economisch gebruik van een bos of van niet-dringende onderhoudsmaatregelen, zoals schermslag, kunnen evenwel bij een strikte uitlegging van de bepaling nauwelijks worden beschouwd als belangrijke schade aan het bos.

89. Ook wat de omvang betreft blijft de door Voore Mets aangevoerde schade van 2 403,52 EUR beheersbaar. Dit belang is dus weliswaar legitiem, maar kan niet zonder meer opwegen tegen de bescherming van vogels. In dat geval zou immers bijna elke beperking van het economisch gebruik van de in artikel 9, lid 1, onder a), derde streepje, van de vogelrichtlijn bedoelde beschermde goederen voldoende schade opleveren om voor de uitzondering in aanmerking te komen. De uitzondering zou dan dus de regel worden.

90. Daarbij komt dat een uitzondering op grond van artikel 9 van de vogelrichtlijn alleen is toegestaan indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat. De houtkap in kwestie zou echter ook buiten de broedperiode kunnen plaatsvinden. Juist in de winter zou houtkap bijzonder gunstig zijn. De Bayerische Staatsforsten [instantie voor het beheer van de staatsbossen van de deelstaat Beieren (Duitsland)] noemen als redenen hiervoor de bescherming van de grond, een lager watergehalte van het hout, een lager risico op aantasting door insecten of schimmels en, in loofbossen, de arbeidsveiligheid, aangezien geen gebladerte het zicht op de kroon belemmert.[62] Indien de houtkap zodanig wordt georganiseerd dat in de winter voldoende voorraad wordt geoogst om aan de vraag in het volgende jaar te voldoen, is het – anders dan beide ondernemingen in kwestie stellen – ook niet nodig om in de zomer hout in te voeren.

91. Een veel ruimere uitlegging van de voorwaarden voor een uitzondering zou echter ter voorkoming van schending van de grondrechten geboden zijn indien de verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn ook van toepassing zouden zijn in het geval van aanvaarding van de mogelijkheid van aantasting van soorten die een dergelijke bescherming niet behoeven. Het legitieme belang bij bescherming van deze vogels door de genoemde verbodsbepalingen is immers zeer gering, terwijl uit de hoofdgedingen blijkt dat de beperkingen op zijn minst merkbaar zijn voor de betrokken ondernemingen.

C. Zesde en zevende vraag – verenigbaarheid van de verboden met de grondrechten

92. Voor het geval dat artikel 5 van de vogelrichtlijn, zelfs met inachtneming van artikel 9 ervan, een kaal- of schermslag gedurende de broedperiode van vogels niet toestaat, hoewel de kapwerkzaamheden geen nadelige gevolgen hebben voor vogelsoorten die in een ongunstige staat van instandhouding verkeren, wenst de Riigikohus te vernemen of een dergelijke regeling in overeenstemming is met de artikelen 16 en 17 van het Handvest, die de vrijheid van ondernemerschap en het recht op eigendom beschermen.

93. Alleen al op grond van de bewoordingen van de vragen is het niet nodig om deze vragen te beantwoorden indien het Hof de hier voorgestelde uitlegging van artikel 5 van de vogelrichtlijn[63] overneemt, of althans artikel 9, lid 1, onder a), derde streepje, van de vogelrichtlijn ruim uitlegt.[64]

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

63 Zie punt 75 hierboven.

64 Zie punt 91 hierboven.

94. Mocht het Hof echter vaststellen dat de verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn van toepassing zijn op alle Europese vogelsoorten wanneer enkel de mogelijkheid van een aantasting wordt aanvaard, en dat tegelijkertijd de uitzondering van artikel 9, lid 1, onder a), derde streepje, ervan houtkapwerkzaamheden gedurende de broedperiode van vogels niet toestaat, dan rijst inderdaad de vraag of deze regelingen verenigbaar zijn met de artikelen 16 en 17 van het Handvest. Anders dan de Raad en de Commissie stellen, zou deze vraag dus relevant zijn voor de beslechting van het geding.

95. Het verbod op houtkap gedurende de broedperiode van vogels beperkt immers zowel de vrijheid van ondernemerschap als het gebruik van het eigendomsrecht op het betrokken bos. Voore Mets en Lemeks Põlva stellen zelfs dat zij wegens deze beperkingen een deel van hun werknemers tijdelijk hebben moeten ontslaan.

96. Het is juist dat artikel 52, lid 1, van het Handvest beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten toestaat, voor zover deze beperkingen bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Deze beperkingen mogen derhalve, gelet op het nagestreefde doel, geen onevenredige en onduldbare ingreep opleveren waardoor de betrokken grondrechten in hun kern worden aangetast. [65]

97. De bescherming van het milieu [66] en dus ook de bescherming van vogels [67] zijn in die zin doelstellingen van algemeen belang. Dit geldt temeer daar in het wild levende vogels deel uitmaken van het gemeenschappelijk erfgoed van de lidstaten. [68]

98. Het is echter twijfelachtig of vogelbescherming de beperking van de genoemde grondrechten daadwerkelijk kan rechtvaardigen door een ruime uitlegging van de verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn en door een strikte uitlegging van de uitzonderingen van artikel 9.

99. Het is juist dat een dergelijke uitlegging geschikt zou zijn om de bescherming van vogels te bevorderen. Ook zijn er geen aanwijzingen voor minder beperkende maatregelen die een vergelijkbaar beschermingsniveau zouden bereiken.

100. Het aldus bereikte beschermingsniveau zou echter hoger zijn dan het niveau dat door de Uniewetgever in het kader van de vogelrichtlijn werd beoogd. Volgens artikel 2 van de vogelrichtlijn zijn de lidstaten immers slechts verplicht om de populatie van de vogelsoorten op een niveau te brengen en te houden dat beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen.

[65] Arresten van 13 december 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punt 23); 14 december 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punt 72), en 20 september 2016, Ledra Advertising e.a./Commissie en ECB (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, punt 70).

[66] Arresten van 15 januari 2013, Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punt 114); 13 februari 2014, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-530/11, EU:C:2014:67, punt 70), en 27 januari 2022, Sātiņi-S (C-234/20, EU:C:2022:56, punten 64 en 65).

[67] Arrest van 8 september 2022, Ministerstvo životního prostředí (Blauwe ara's) (C-659/20, EU:C:2022:642, punt 64).

[68] Overweging 7 van de vogelrichtlijn en arresten van 8 juli 1987, Commissie/België (247/85, EU:C:1987:339, punt 9); 7 maart 1996, Associazione Italiana per il WWF e.a. (C-118/94, EU:C:1996:86, punt 20); 8 juni 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punt 24), en 2 maart 2023, Commissie/Polen (Goed bosbeheer) (C-432/21, EU:C:2023:139, punt 73).

101. Het is derhalve niet nodig om de grondrechten te beperken door de verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn toe te passen op soorten die zich zelfs zonder deze verboden op dit niveau bevinden. Deze beperking kan dus niet worden gerechtvaardigd door het doel van de vogelrichtlijn. Zij zou evenwel worden vermeden door de door mij voorgestelde uitlegging die in overeenstemming is met de grondrechten.

V. Conclusie

102. Gezien het bovenstaande geef ik het Hof in overweging, op het verzoek om een prejudiciële beslissing te antwoorden als volgt:

„De verbodsbepalingen van artikel 5 van richtlijn 2009/147/EG inzake het behoud van de vogelstand hebben alleen betrekking op een aantasting waarvan degene die de handeling verricht, de mogelijkheid heeft aanvaard, indien daardoor bijzonder zeldzame of, in het licht van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis, bijzonder bedreigde vogelsoorten getroffen worden. In die gevallen is de toepassing van de verbodsbepalingen immers noodzakelijk om de betrokken vogelsoorten in de zin van artikel 2 van de richtlijn op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij tevens rekening wordt gehouden met economische en recreatieve eisen.”