Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 6 februari 2025 [1]

Mål C-784/23

Voore Mets m.fl.

(begäran om förhandsavgörande från Riigikohus (Högsta domstolen, Estland))

”Begäran om förhandsavgörande – Bevarande av vilda fåglar – Direktiv 2009/147/EG – Artikel 5 – Förbud mot att avsiktligt döda fåglar, att avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg eller bortföra deras bon samt att avsiktligt störa fåglar – Begreppet avsikt – Avverkning under fåglarnas häckningsperiod – Artikel 2 – Arter på en nivå som svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov – Artikel 9 – Undantag från förbuden – Förhindra allvarlig skada på skog – Stadgan om de grundläggande rättigheterna – Artikel 16 – Näringsfrihet – Artikel 17 – Rätt till egendom”

I. Inledning

1. Både fågeldirektivet [2] och livsmiljödirektivet [3] kräver att medlemsstaterna förbjuder viss avsiktlig påverkan på skyddade djurarter, till exempel dödande av exemplar. När det gäller förbuden i livsmiljödirektivet har domstolen tolkat begreppet avsikt på så sätt att det omfattar sådan påverkan som den person som begår handlingen har velat ska inträda, eller åtminstone *godtagit risken* för ska inträda. [4] Denna tolkning av begreppet avsikt tillämpas även i vissa medlemsstater på förbud enligt fågeldirektivet. [5] Detta synsätt företräds även av Estland i förevarande mål. Domstolen har emellertid ännu inte uttryckligen bekräftat denna tolkning.

1 Originalspråk: tyska.

2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1010 av den 5 juni 2019 om samordning av rapporteringsskyldigheter inom miljöanknuten lagstiftning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 166/2006 och (EU) nr 995/2010, Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG, 2004/35/EG, 2007/2/EG, 2009/147/EG och 2010/63/EU, rådets förordningar (EG) nr 338/97 och (EG) nr 2173/2005 samt rådets direktiv 86/278/EEG (EUT L 170, 2019, s. 115).

3 Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 193).

4 Dom av den 18 maj 2006, kommissionen/Spanien (Utter) (C-221/04, EU:C:2006:329, punkt 71), dom av den 10 november 2016, kommissionen/Grekland (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, punkt 159) och dom av den 4 mars 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2021:166, punkt 51).

5 Se 44 § i Bundesnaturschutzgesetz (den federala naturskyddslagen), genom vilken förbuden införlivats utan något krav på avsikt, franska Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) yttrande av den 9 december 2022 (463563, FR:CESEC:2022:463563.20221209) om ett vindkraftsprojekt, och österrikiska Bundesverwaltungsgerichts (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) beslut av den 15 februari 2024 (W104 2227635–1/149Z) om begäran om förhandsavgörande i mål C-131/24, VIRUS, om ett vägprojekt.

2. I mitt förslag till avgörande i målet Skydda Skogen har jag emellertid redan behandlat tolkningen av begreppet avsikt i samband med förbuden i fågeldirektivet och varnat för att fullt ut överföra tolkningen av livsmiljödirektivet till fågeldirektivet på denna punkt.[6] Riigikohus (Högsta domstolen, Estland) har nu begärt att domstolen ska klargöra denna fråga inom ramen för en tvist som avser huruvida skogsavverkning är tillåten under fåglarnas häckningsperiod. För det fall att rättspraxis som rör livsmiljödirektivet kan överföras direkt på fågeldirektivet vill den hänskjutande domstolen dessutom få klarhet i huruvida det vore möjligt att tillåta arbetena genom ett undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet. Om inget undantag är tillämpligt vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida förbuden i fågeldirektivet, tolkade på detta sätt, är förenliga med näringsfriheten och den grundläggande rätten till egendom.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Bernkonventionen

3. Inom internationell rätt är det framför allt Bernkonventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö[7] som är relevant här. Europeiska ekonomiska gemenskapen ratificerade denna konvention 1982.[8] Konventionen trädde i kraft i Estland den 1 december 1992.[9]

4. Artikel 6 i Bernkonventionen innehåller grundläggande förbud avseende artskydd, enligt följande:

”Varje avtalsslutande part skall vidtaga lämpliga och nödvändiga lagstiftande och administrativa åtgärder för att säkerställa särskilt skydd av de arter av vilda djur som anges i bilaga II. I fråga om dessa arter skall i synnerhet följande vara förbjudet:

a) alla former av avsiktlig fångst, kvarhållande i fångenskap samt avsiktligt dödande,

b) avsiktlig skada på eller förstörelse av häcknings- eller rastplatser,

c) avsiktlig störning av vilda djur, framför allt under deras häcknings- och yngeltid samt vintervila, såvida störning kan anses betydande med hänsyn till denna konventions målsättning,

d) avsiktlig förstörelse eller insamling av ägg i naturen eller förvaring av dessa ägg, även i de fall då de är utblåsta,

e) innehav av samt inrikeshandel med dessa djur i levande eller dött tillstånd, vilket innefattar monterade och skinnlagda djur samt varje med lätthet igenkännlig del eller produkt av dem, i de fall då det kan bidraga till att bestämmelserna i denna artikel får större verkan.”

6 Mitt förslag till avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, EU:C:2020:699, punkterna 79–90.

7 Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, undertecknad i Bern den 19 september 1979 (EGT L 38, 1982, s. 3).

8 Rådets beslut 82/72/EEG av den 3 december 1981 (EGT L 38, 1982, s. 1).

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

5. Undantag regleras i artikel 9.1 i konventionen enligt följande:

”Varje avtalsslutande part kan göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 4, 5, 6 och 7 samt från förbudet att använda de metoder som anges i artikel 8, under förutsättning att det ej finns någon annan tillfredsställande lösning samt att den berörda populationens fortbestånd ej ogynnsamt påverkas av undantaget:

– för att skydda vilda djur och växter,

– för att hindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske, vatten samt annan egendom,

– med hänsyn till allmänhetens hälsa och säkerhet, luftsäkerheten eller andra övergripande allmänna intressen,

– för forskning och utbildning, återinplantering, återinförande samt nödvändig uppfödning,

– för att under sträng övervakning och med urskiljning i begränsad utsträckning tillåta fångst, kvarhållande i fångenskap eller annat varsamt utnyttjande av ett mindre antal av vissa djur och växter.”

B. Unionsrätt

1. Fågeldirektivet

6. Enligt skäl 6 i fågeldirektivet bör skyddsåtgärderna anpassas till de särskilda förhållanden som gäller för de olika fågelarterna:

”De åtgärder som ska vidtas måste avse de olika faktorer som på grund av mänsklig verksamhet kan påverka antalet fåglar, särskilt förstörelse och förorening av fåglarnas livsmiljö (habitat) samt människans fångst och dödande av fåglar och den handel som uppstår till följd av detta. Omfattningen av sådana åtgärder bör inom ramen för bevarandepolitiken anpassas till de särskilda förhållanden som gäller för de olika arterna.”

7. Enligt skäl 10 i fågeldirektivet krävs bland annat att vissa arter ska bibehållas på en ”tillfredsställande nivå”, enligt följande:

”På grund av deras höga populationsnivå, geografiska spridning och reproduktionstakt inom gemenskapen som helhet får vissa arter jagas; detta utgör en acceptabel exploatering. Där vissa begränsningar införs och respekteras måste sådan jakt vara förenlig med att populationerna av dessa arter bibehålls på en tillfredsställande nivå.”

8. I artikel 1 i fågeldirektivet anges dess tillämpningsområde enligt följande:

”Detta direktiv behandlar bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas. Det omfattar skydd, skötsel, förvaltning och kontroll av dessa arter och fastställer regler för exploatering av dem.”

9. I artikel 2 i fågeldirektivet anges medlemsstaternas grundläggande skyldighet när det gäller bevarande av fågelarter enligt följande:

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

10. Artikel 5 i fågeldirektivet innehåller förbud som inte är kopplade till särskilda områden:

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

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

b) Att avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg eller bortföra deras bon.

c) …

d) Att avsiktligt störa dessa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att uppnå syftet med detta direktiv.

e) …”

11. Enligt artikel 7 i fågeldirektivet är det dock uttryckligen tillåtet att jaga vissa fågelarter:

”1. De arter som anges i bilaga II får med hänsyn tagen till deras populationsnivå, geografiska spridning och reproduktion inom gemenskapen jagas i enlighet med nationell lagstiftning. Medlemsstaterna ska säkerställa att jakten på dessa arter inte äventyrar ansträngningarna att bevara arterna i deras utbredningsområde.

2. …

4. Medlemsstaterna ska säkerställa att jakt, även falkenering om sådan bedrivs, som äger rum i enlighet med gällande nationella bestämmelser, överensstämmer med principerna om ett förnuftigt utnyttjande och en ekologiskt balanserad kontroll av de berörda fågelarterna och är förenlig med de åtgärder som vidtas enligt artikel 2 med avseende på populationen av dessa arter, särskilt flyttfåglar.

…”

12. Enligt artikel 9 i fågeldirektivet tillåts undantag från förbuden i artikel 5 enligt följande:

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

a) – Av hänsyn till människors hälsa och säkerhet.

– Av hänsyn till flygsäkerheten.

– För att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske och vatten.

– För att skydda flora och fauna.

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

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

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

a) vilka arter som berörs av undantagen,

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

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

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

e) den kontroll som kommer att ske.”

2. Livsmiljödirektivet

13. Enligt artikel 12.1 i livsmiljödirektivet ska vissa förbud införas:

”1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot

a) att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs,

b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödnings-, övervintrings- och flyttningsperioder,

c) att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen,

d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.

2. …”

14. I artikel 16.1 i livsmiljödirektivet föreskrivs undantag från artikel 12 enligt följande:

”Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, får medlemsstaterna göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 12–14 samt 15 a och b av följande anledningar:

a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.

b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.

c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.

d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.

e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.”

C. Estnisk rätt

15. Estland har genomfört de relevanta bestämmelserna i fågeldirektivet genom Looduskaitseseadus (LKS) (naturskyddslagen). Enligt § 55 punkt 6^1 siffran 1 LKS är det förbjudet att avsiktligt förstöra och skada fågelbon och fågelägg eller att bortföra bon. Enligt siffran 2 i nämnda punkt är det förbjudet att avsiktligt störa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod. Enligt 55 § punkt 3 siffran 4 och punkt 6^1 LKS är det tillåtet att döda exemplar av djurarter som omfattas av vissa skyddskategorier, däribland fåglar, och att störa fåglar eller, i undantagsfall, skada deras bon och ägg, om detta är nödvändigt för att förhindra skada på viktiga jordbruksgrödor, boskap, fiske eller annan egendom med ett betydande värde.

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

16. Begäran om förhandsavgörande grundar sig på två mål där talan väckts av företagen OÜ Voore Mets respektive AS Lemeks Põlva, vilka Keskkonnaamet (Miljömyndigheten, Estland) hade förbjudit att avverka träd på vissa skogsfastigheter under fåglarnas häckningsperiod.

17. Voore Mets hade för avsikt att i enlighet med avverkningsanmälningarna genomföra kalhuggning, det vill säga avverkning där i princip samtliga träd på skogsskiftet avverkas under året, med undantag för överståndare som är nödvändiga för att säkerställa mångfalden hos flora och fauna samt fröträd. Även Lemeks Põlva hade för avsikt att i huvudsak genomföra kalhuggningar, men i en zon även skärmhuggning. En skärmhuggning görs för att öka skogens värde, reglera dess täthet och sammansättning och möjliggöra användning av trä från träd som ska utgallras inom en snar framtid. I samband med detta avverkas endast en del av träden. Mängden träd fastställs genom förordning som antas av behörig minister.

18. I båda målen fattade Keskkonnaamet (Miljömyndigheten) under maj 2021 beslut om att tillfälligt förbjuda arbetena, eftersom det är vetenskapligt bevisat att minst ett fågelpar per hektar häckar i varje skog, vilket innebär att fortsatt avverkning medför en reell risk att störa fåglarnas häckning och uppfödning och förstöra eller skada bon. Efter syn på platsen fattade myndigheten beslut om att avverkningen skulle avbrytas fram till den 15 (Lemeks Põlva) respektive den 31 juli 2021 (Voore Mets).

19. På fastigheten där Lemeks Põlva avsåg att avverka träd hade det med säkerhet fastställts att större hackspett (*Dendrocopos major*, syn.: *Picoides major*) och bofink (*Fringilla coelebs*) häckade, sannolikt även talgoxe (*Parus major*) och nötskrika (*Garrulus glandarius*) samt eventuellt även gransångare (*Phylloscopus collybita*), grönsångare (*Phylloscopus sibilatrix*), trädgårdssångare (*Sylvia borin*), gärdsmyg (*Troglodytes troglodytes*), järnsparv (*Prunella modularis*) och rödhake (*Erithacus rubecula*).

20. På Voore Mets fastighet observerades även fåglar som med stor sannolikhet häckade i detta område, nämligen grönsångare, gärdsmyg, koltrast *(Turdus merula)*, taltrast *(Turdus philomelos)* och bofink. Dessutom identifierades två troliga häckningar: i ett hackspetthål upptäcktes ett bo från en nötväcka (*Sitta europaea*) och aktivitet från ett par domherrar (*Pyrrhula pyrrhula*) iakttogs. Det finns ett stort antal ihåliga träd där fåglar kan häcka på den berörda fastigheten. Någon häckning kunde dock inte iakttas vid synen. Avverkningen avbröts fram till och med den 31 juli 2021 för att säkerställa att även sena häckningar skyddas, bland annat för grönsångare, lövsångare (*Phylloscopus trochilus*) och mindre flugsnappare (*Ficedula parva*), vilka sannolikt också förekommer på fastigheten.

21. Voore Mets väckte då talan och yrkade ersättning för skada på 2 403,52 euro, medan Lemeks Põlva väckte talan om fastställelse av att Keskkonnaamets (Miljömyndigheten) beslut var rättsstridiga.

22. I första instans ansåg de behöriga förvaltningsdomstolarna i båda målen att det andra beslutet genom vilket avverkningen skulle avbrytas till och med den 15 respektive 31 juli 2021 var oproportionerligt, men i andra instans ogillades yrkandena i sin helhet.

23. I båda målen är ett överklagande för närvarande anhängigt vid Riigikohus (Högsta domstolen), som har hänskjutit följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

1) Kan artikel 5 a, b och d i fågeldirektivet tolkas på så sätt att de förbud mot handlingar som föreskrivs där endast gäller i den mån det är nödvändigt att, i den mening som avses i artikel 2 i samma direktiv, vidta åtgärder för att bibehålla populationen av berörda fågelarter på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, förutsatt att syftet med handlingen inte är att döda eller störa fåglar eller att förstöra eller skada deras bon?

2) Ska artikel 5 a, b och d i fågeldirektivet, jämförd med artikel 2 i samma direktiv, tolkas på så sätt att de handlingar som är förbjudna enligt dessa bestämmelser ska anses vara avsiktliga om de vidtas under fåglarnas häckningsperiod, i synnerhet när det på grundval av vetenskapliga data och observationer av enskilda fåglar finns anledning att anta att cirka tio fågelpar per hektar häckar i en skog som ska avverkas helt (kalhuggning), dock utan att det fastställts att exemplar av fågelarter som är i ett ogynnsamt tillstånd häckar på avverkningsområdet?

3) Ska artikel 5 a, b och d i fågeldirektivet, jämförd med artikel 2 i samma direktiv, tolkas på så sätt att de handlingar som är förbjudna enligt dessa bestämmelser ska anses vara avsiktliga om de vidtas under fåglarnas häckningsperiod, i synnerhet när det på grundval av vetenskapliga data och observationer av enskilda fåglar finns anledning att anta att cirka tio fågelpar per hektar häckar i en skog som endast ska avverkas delvis (skärmhuggning), dock utan att det finns anledning att anta att exemplar av fågelarter som är i ett ogynnsamt tillstånd häckar på avverkningsområdet?

4) Kan artikel 9.1 a tredje strecksatsen i fågeldirektivet, jämförd med artikel 2 i samma direktiv, tolkas på så sätt att en medlemsstats lagstiftning, enligt vilken det är möjligt att göra undantag från förbuden i artikel 5 a, b och d i samma direktiv i syfte att tillåta kalhuggning under fåglarnas häcknings- och uppfödningsperiod för att förhindra allvarlig skada på skog såsom egendom, är förenlig med förstnämnda unionsrättsliga bestämmelse?

5) Kan artikel 9.1 a tredje strecksatsen i fågeldirektivet, jämförd med artikel 2 i samma direktiv, tolkas på så sätt att en medlemsstats lagstiftning, enligt vilken det är möjligt att göra undantag från förbuden i artikel 5 a, b och d i samma direktiv i syfte att tillåta skärmhuggning under fåglarnas häcknings- och uppfödningsperiod för att förhindra allvarlig skada på skog såsom egendom, är förenlig med förstnämnda unionsrättsliga bestämmelse?

6) Är en tolkning av fågeldirektivet som innebär att det inte är tillåtet att genomföra kalhuggning under fåglarnas häcknings- och uppfödningsperiod för att förhindra allvarlig skada på skog såsom egendom, förenlig med artiklarna 16 och 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och gäller det även om avverkningen inte påverkar fågelarter som befinner sig i ett ogynnsamt tillstånd?

7) Är en tolkning av fågeldirektivet som innebär att det inte är tillåtet att genomföra skärmhuggning under fåglarnas häcknings- och uppfödningsperiod för att förhindra allvarlig skada på skog såsom egendom, förenlig med artiklarna 16 och 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och gäller det även om avverkningen inte påverkar fågelarter som befinner sig i ett ogynnsamt tillstånd?

24. OÜ Voore Mets, AS Lemeks Põlva, Estland, Republiken Finland, Konungariket Sverige, Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och Europeiska unionens råd har inkommit med skriftliga yttranden och närvarade vid den muntliga förhandlingen den 11 december 2024.

IV. Rättslig bedömning

25. Enligt artikel 5 a, b och d i fågeldirektivet ska medlemsstaterna förbjuda att fåglar dödas eller störs och att deras bon och ägg förstörs eller skadas om det sker ”avsiktligt”. Domstolen har tolkat liknande förbud i artikel 12 i livsmiljödirektivet på så sätt att de även omfattar en situation där personen i fråga visserligen inte velat orsaka påverkan, men godtagit risken för sådan påverkan. [10]

26. Syftet med förevarande begäran om förhandsavgörande är således att få klarhet i huruvida avverkning inom ramen för skogsbruk omfattas av de ovannämnda förbuden, trots att avsikten med avverkningen inte är att påverka fåglar (se avsnitt A). Om förbuden är tillämpliga vill Riigikohus (Högsta domstolen) få klarhet i om undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet kan göra det möjligt att tillåta arbetena (se avsnitt B) och om de grundläggande rättigheterna utgör hinder för förbuden (se avsnitt C). Det är emellertid nödvändigt att först ta ställning till om begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning.

[10] Dom av den 18 maj 2006, kommissionen/Spanien (Utter) (C-221/04, EU:C:2006:329, punkt 71), dom av den 10 november 2016, kommissionen/Grekland (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, punkt 159) och dom av den 4 mars 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2021:166, punkt 51).

27. Voore Mets och Lemeks Põlva har nämligen gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning, eftersom den hänskjutande domstolen kan avgöra tvisten på grundval av mitt förslag till avgörande i målet Skydda Skogen[11]. En begäran om förhandsavgörande kan emellertid tas upp till prövning även om domstolen redan har avgjort de aktuella frågorna.[12] Därför kan slutsatserna i ett förslag till avgörande definitivt inte ha någon betydelse för huruvida en begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning.

A. Frågorna 1–3 – Tolkning av förbuden enligt artikel 5 i fågeldirektivet

28. Utgångspunkten för de tre första frågorna är den rättspraxis rörande artikel 12 i livsmiljödirektivet som omnämndes inledningsvis, enligt vilken förbud mot avsiktlig påverkan av skyddade arter även omfattar sådan påverkan som den handlande personen godtar risken för att den inträder. Om denna rättspraxis tillämpas på artikel 5 i fågeldirektivet kan denna bestämmelse utgöra ett hinder för avverkning i skogsbruk, särskilt under häckningssäsongen.

29. Riigikohus (Högsta domstolen) har nämligen på ett övertygande sätt anfört att ”det inte rimligen kan ifrågasättas att kalhuggning som sker under fåglarnas häckningsperiod i princip med säkerhet kommer att leda till att bon och ägg förstörs, att nyligen kläckta ungfåglar dör och att fåglarna störs, om det finns skäl att anta att det finns ett stort antal fåglar som häckar på ett skogsskifte. Om ett boträd fälls vid kalhuggning – avsiktligt eller oavsiktligt – leder det med nödvändighet till att boet förstörs. Även om boträdet bevaras innebär inte endast det störande oljudet, utan även förlusten av den tidigare livsmiljön, ett hot mot de häckande fåglarna.” Estland stödjer denna bedömning på vetenskapliga studier och förklarar att även skärmhuggning kan ha en betydande negativ påverkan på häckande fåglar, eftersom det finns en risk för att fåglar håller sig borta från sina bon för länge eller till och med överger dem enbart på grund av störningen.

30. Den första frågan bygger således på antagandet att syftet med avverkning under häckningsperioden visserligen inte är att fåglarna ska påverkas, men att företagen godtar risken för sådan påverkan, och att artikel 5 a, b och d i fågeldirektivet föreskriver att det i princip ska förbjudas. Mot denna bakgrund vill Riigikohus (Högsta domstolen) få klarhet i huruvida förbuden är begränsade på så sätt att de endast är tillämpliga i den mån de är nödvändiga för att bibehålla de berörda arterna på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov, i den mening som avses i artikel 2 i direktivet. Den andra frågan preciserar detta med avseende på kalhuggning och den tredje frågan med avseende på skärmhuggning, eftersom Riigikohus (Högsta domstolen) i båda fallen har konstaterat att det inte förekommer några exemplar av fågelarter som har en ogynnsam bevarandestatus på det berörda området.

31. Svaret på dessa frågor beror på tolkningen av begreppet avsikt i samband med påverkan som ska förbjudas enligt artikel 5 i fågeldirektivet. Det finns omständigheter som talar för att dessa förbud är avsedda att omfatta påverkan som den handlande personen blott godtagit risken för att den ska inträda (se nedan avsnitt 1). Det finns emellertid samtidigt goda skäl att inte godta denna tolkning (se nedan avsnitt 2). Jag har redan tidigare argumenterat för en begränsning av denna tolkning som motsvarar den som Riigikohus (Högsta domstolen) förespråkar (se nedan avsnitt 3). Den begränsning av förbuden som jag föreslår finner i vart fall stöd i lydelsen av störningsförbudet

[11] Mitt förslag till avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, EU:C:2020:699.

[12] Dom av den 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 37).

(se nedan avsnitt 4). Den utveckling som skett sedan dess påverkar inte min ståndpunkt på ett principiellt plan (se nedan avsnitt 5). Slutligen finns det anledning att kommentera den vetenskapliga motiveringen av de nödvändiga konstaterandena (se nedan punkt 6).

1. Stöd för en vid tolkning av begreppet avsikt i artikel 5 i fågeldirektivet

32. Den vida tolkning av begreppet avsikt som förespråkas av kommissionen och – med vissa förbehåll – av Estland skulle kunna grundas på rättspraxis avseende livsmiljödirektivet, eftersom fågeldirektivets skyddssystem i princip ska tolkas på ett liknande sätt.[13] Som jag redan har påpekat innehåller artikel 12 i livsmiljödirektivet liknande förbud mot avsiktlig påverkan. Med avseende på dessa har domstolen tidigare slagit fast att kravet på avsiktlighet är uppfyllt när personen i fråga har velat döda ett exemplar av en skyddad djurart, eller *åtminstone godtagit risken* för sådant dödande,[14] respektive har velat störa sådana arter eller förstöra deras ägg eller *åtminstone godtagit risken* för ett sådant resultat.[15]

33. Domstolen har redan underförstått överfört denna rättspraxis på fågeldirektivet genom domen om Białowieżaskogen. Det målet rörde avverkning och avlägsnande av skadade, döda eller döende träd, vilket en förvaltningsplan för det berörda skyddsområdet identifierade som en potentiell fara för vissa särskilt skyddade fågelarter.[16] Domstolen kvalificerade därför denna åtgärd som avsiktlig förstörelse av eller skada på bon och ägg samt bortförande av bon (artikel 5 b i fågeldirektivet) och avsiktlig störning, särskilt under häcknings- och uppfödningsperioden (artikel 5 d),[17] även om denna påverkan inte var syftet med åtgärderna.

34. Enligt kommissionen kan den vida tolkningen av begreppet avsikt även grundas på Bernkonventionen, som unionen genomför genom fågeldirektivet,[18] och således ska beaktas vid dess tolkning.[19] I artikel 6 i denna konvention föreskrivs förbud som liknar dem i artikel 5 i fågeldirektivet och artikel 12 i livsmiljödirektivet, vilka också avser avsiktlig[20] påverkan. Ständiga kommittén för denna konvention har beslutat att avsiktlig skada eller förstörelse av häcknings- eller rastplatser även ska omfatta en handling som inte utförs i syfte att skada eller förstöra, men med insikt om att handlingen sannolikt kommer att medföra sådan skada.[21]

35. Följaktligen tillämpas förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet i olika medlemsstater när avsikten inte är att åstadkomma någon påverkan på fåglar, men där det godtas att det finns risk för sådan påverkan.[22]

[13] Dom av den 23 april 2020, kommissionen/Finland (Vårjakt av ejderhanar) (C-217/19, EU:C:2020:291, punkt 84).

[14] Dom av den 18 maj 2006, kommissionen/Spanien (Utter) (C-221/04, EU:C:2006:329, punkt 71) och dom av den 10 november 2016, kommissionen/Grekland (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, punkt 159).

[15] Dom av den 4 mars 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2021:166, punkt 51)

[16] Dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkterna 253 och 254).

[17] Dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 259).

[18] Rapport angående Konventionen om bevarandet av vilda djur och växter och av den naturliga miljön i Europa (1997–1998) (artikel 9 andra stycket) (framlagd av Europeiska kommissionen) SEK(2001) 515 slutlig.

[19] Se, beträffande andra internationella konventioner, dom av den 24 november 1992, Poulsen och Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, punkt 9), dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 291), dom av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 123), och dom av den 11 juli 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, punkt 44).

[20] I de två giltiga språkversionerna används orden ”intentionelle” (franska) och ”deliberate” (engelska). I den icke-bindande tyska översättningen används däremot både begreppet ”Absicht” (”avsikt”) (artikel 6 a) och – enligt min mening felaktigt – begreppet ”mutwillig” (”avsiktligt i ond tro”) (artikel 6 b, c och d).

[21] Punkt 3 b i resolution nr 1 (1989) av den 9 juni 1989. Se, för ett liknande resonemang, mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Spanien (Utter) (C-221/04, EU:C:2005:777, punkt 39).

[22] Se hänvisningarna i fotnot 5.

2. Stöd för en restriktiv tolkning av begreppet avsikt i artikel 5 i fågeldirektivet

36. I mitt förslag till avgörande i målet Skydda Skogen [23] varnade jag emellertid för att utan inskränkningar tillämpa den vida tolkningen av begreppet avsikt i artikel 12 i livsmiljödirektivet på artikel 5 i fågeldirektivet. I domen som följde på mitt förslag till avgörande uttalade sig domstolen visserligen inte i denna fråga, utan prövade endast artikel 12 i livsmiljödirektivet i detta avseende. [24] I förevarande begäran om förhandsavgörande hänvisas emellertid till detta förslag till avgörande, och de två bolag som berörs i de nationella målen anser att nämnda förslag till avgörande ska följas.

37. Min uppfattning grundar sig i huvudsak på att en vid tolkning av begreppet avsikt vid tillämpningen av artikel 5 i fågeldirektivet skulle få följder som går långt utöver dem som följer av tillämpningen av artikel 12 i livsmiljödirektivet (se avsnitt a). Förbudsregeln, om den tolkas på detta sätt, skulle inte heller vara nödvändig för att uppnå de mål som eftersträvas med fågeldirektivet (se avsnitt b). Den skulle därför leda till strukturella motsägelser i fågeldirektivets systematik (se avsnitt c).

a) Följderna av en vid tolkning av begreppet avsikt

38. Artskyddet enligt livsmiljödirektivet är begränsat till ett fåtal, i regel [25] mycket sällsynta, arter. Eftersom dessa arter är sällsynta krävs det ett strikt skydd för varje enskilt exemplar, vilket tydligt framgår av artikel 12 i livsmiljödirektivet genom begreppet *strikt skyddssystem*. [26] Samtidigt medför det faktum att dessa arter är sällsynta emellertid även att det inte särskilt ofta uppkommer konflikter med dem. [27]

39. Däremot gäller förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet för *alla* europeiska fågelarter, det vill säga även för mycket vanligt förekommande fåglar som man påträffar nästan överallt. Det kan knappast påstås att en påverkan på dessa arter inte accepteras av moderna samhällen. Det är tvärtom känt att olika slags mänsklig verksamhet, exempelvis uppförandet av byggnader [28] eller vägtrafik, [29] medför betydande risker för dessa arter. [30] Voore Mets har även framhållit de förluster som orsakas av tamkatter och jordbruk.

40. Om förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet skulle gälla utan inskränkning i situationer där det godtagits att det finns en risk för sådan påverkan, skulle det ge upphov till allvarliga konflikter med grundläggande rättigheter, vilket Riigikohus (Högsta domstolen) tagit upp i frågorna 6 och 7. [31]

[23] Mitt förslag till avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, EU:C:2020:699, punkterna 79–90.

[24] Dom av den 4 mars 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2021:166, punkt 48).

[25] Möckel, S., ”35 Jahre Europäische Vogelschutzrichtlinie”, *Natur und Recht* 2014, s. 381 (387), har emellertid med rätta hänvisat till fladdermöss, som har en stor utbredning, men vars samtliga arter omfattas av strikt skydd enligt livsmiljödirektivet.

[26] Se mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Spanien (Utter) (C-221/04, EU:C:2005:777, punkt 50).

[27] Mitt förslag till avgörande i de förenade målen Föreningen Skydda Skogen m.fl. (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 80).

[28] Se, exempelvis, Machtans, C.S., Wedeles, C.H.R., och Bayne, E.M., ”A first estimate for Kanada of the number of birds killed by colliding with building Windows”, *Avian Conservation and Ecology* 8.2 (2013), s. 5.

[29] Se, exempelvis, Slater, F.M., ”An assessment of wildlife road Casualties - the potential discrepancy between numbers counted and numbers killed”, *Web Ecology* 3.1 (2002), s. 33.

[30] Mitt förslag till avgörande i de förenade målen Föreningen Skydda Skogen m.fl. (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 81).

[31] Se nedan punkt 92 och följande punkter.

b) Nödvändigheten av förbudsbestämmelsen för att uppnå målen med fågeldirektivet

41. Mot denna bakgrund klargjorde lagstiftaren redan vid antagandet av fågeldirektivet att syftet med direktivet inte är ett ovillkorligt skydd för varje enskild fågel. Artikel 2 i direktivet föreskriver tvärtom att populationen av fågelarter ska bibehållas eller återupprättas på en nivå som särskilt svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov.[32] Medlemsstaterna har visserligen ett utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende, om inte annat följer av särskilda regler.[33] Det framgår emellertid av skäl 3, 5, 7, 8 och i synnerhet av skäl 10 i direktivet, att detta ska förstås som att en ”tillfredsställande nivå”[34] ska upprätthållas för populationerna av samtliga fågelarter som förekommer naturligt i vilt tillstånd.[35] Trots kulturella och ekonomiska behov samt rekreationsbehov kan en arts population endast vara på en ”tillfredsställande nivå” om den är sådan att den garanterar populationernas fortbestånd i deras naturliga utbredningsområde.[36]

42. För ett tillfredsställande bibehållande av vanligt förekommande arter krävs det i regel inte att förbud blir tillämpliga redan när det blott godtas att det finns en risk för påverkan. Även om vissa arter är beroende av sådana förbud gäller det inte vanligt förekommande arter, då de är vanligt förekommande just på grund av att mänsklig verksamhet inte äventyrar deras populationer.[37]

43. Såvida populationer av vissa arter som tidigare var vanligt förekommande ändå minskar är det oftast viktigare att bevara deras livsmiljöer och förvalta dem på ett lämpligt sätt. Sådana minskningar sker i regel på grund av ändrad mänsklig verksamhet i dessa livsmiljöer. Denna tanke avspeglas redan i fågeldirektivet, eftersom medlemsstaterna enligt artikel 3 är skyldiga att skydda livsmiljöerna för samtliga fågelarter.[38] Denna skyldighet konkretiseras numera i artikel 4.7 och artikel 5.5 i förordningen om restaurering av natur.[39]

44. Förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet syftar däremot i första hand till att skydda enskilda exemplar och på sin höjd indirekt till att skydda livsmiljöer. Om förbuden skulle bli tillämpliga redan när det föreligger en möjlighet för sådan påverkan som anges i denna bestämmelse skulle detta ofta vara mindre lämpligt jämfört med ett direkt skydd av livsmiljöer för bevarandet av dessa populationer och således inte heller vara det minst ingripande medlet.[40]

45. I motsats till artikel 12 i livsmiljödirektivet kräver artikel 5 i fågeldirektivet således inte ett strikt skyddssystem, utan ett *generellt system* för skydd av samtliga europeiska fåglar. Enligt skäl 6 i fågeldirektivet bör detta system anpassas till de särskilda förhållanden som gäller för de olika fågelarterna.

[32] Mitt förslag till avgörande i de förenade målen Föreningen Skydda Skogen m.fl. (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 82).

[33] Se dom av den 8 juli 1987, kommissionen/Belgien (247/85, EU:C:1987:339, punkt 8), och dom av den 8 juli 1987, kommissionen/Italien (262/85, EU:C:1987:340, punkt 8), samt dom av den 19 januari 1994, Association pour la protection des animaux sauvages m.fl. (C-435/92, EU:C:1994:10, punkt 20).

[34] Se dom av den 27 april 1988, kommissionen/Frankrike (252/85, EU:C:1988:202, punkt 28), dom av den 16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl. (C-182/02, EU:C:2003:558, punkt 17), och dom av den 23 april 2020, kommissionen/Finland (Vårjakt av ejderhanar) (C-217/19, EU:C:2020:291, punkt 68), samt förslag till avgörande av generaladvokaten Geelhoed i målet WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:116, punkt 50), och mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Irland (C-418/04, EU:C:2006:569, punkterna 111 och 112).

[35] Se mitt förslag till avgörande i de förenade målen Föreningen Skydda Skogen m.fl. (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 97).

[36] Se mitt förslag till avgörande i målet Eesti Suurkisjad (C-629/23, EU:C:2024:1029, punkterna 70–83).

[37] Mitt förslag till avgörande i de förenade målen Föreningen Skydda Skogen m.fl. (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 83).

[38] Dom av den 13 juni 2002, kommissionen/Irland (Moripa) (C-117/00, EU:C:2002:366, punkt 15 och följande punkter).

[39] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869 (EUT L, 2024/1991).

[40] Mitt förslag till avgörande i de förenade målen Föreningen Skydda Skogen m.fl. (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 84).

c) Strukturella motsägelser i fågeldirektivets systematik

46. Detta hänger samman med en annan begreppsmässig skillnad mellan skyddssystemen i artikel 5 i fågeldirektivet och artikel 12 i livsmiljödirektivet. Eftersom artikel 5 är tillämplig på samtliga europeiska fågelarter finns det ingen möjlighet att helt undanta vissa arter från detta skyddssystem. Enligt artikel 19 i livsmiljödirektivet är det däremot tillåtet att ändra bilaga 4, som innehåller en förteckning över arter som skyddas enligt artikel 12.

47. En extensiv tolkning av begreppet avsikt utan inskränkningar och det strikta skydd för europeiska fåglar som följer därav skulle för övrigt leda till en motstridighet inom ramen för fågeldirektivets systematik. Genom undantag från förbuden mot dödande och fångst av fåglar tillåter artikel 7 nämligen jakt på vissa fågelarter som finns förtecknade i bilaga II, vilka annars omfattas av förbuden i artikel 5. Det är emellertid svårt att se varför avsiktlig negativ påverkan av dessa arter genom jakt, som i huvudsak är en fritidsverksamhet med mycket liten ekonomisk betydelse, ska ges företräde framför all annan mänsklig verksamhet där påverkan på dessa arter inte är avsedd utan där det blott godtas att det föreligger en risk för påverkan. Detta gäller i än högre grad, då dessa andra verksamheter i vissa fall är av väsentlig betydelse för vårt samhälle. Man behöver enbart tänka på uppförande av vägar, byggnader eller vindkraftverk.

48. På samma sätt kan det undantag som föreskrivs i artikel 9 i fågeldirektivet endast i mycket begränsad utsträckning korrigera en oinskränkt vid tolkning av artikel 5 genom kravet på en avvägning mellan motstridiga intressen. Medan artikel 16.1 c i livsmiljödirektivet kan motivera undantag på grundval av ett stort antal skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse, är det tydligt att undantagen i artikel 9.1 i fågeldirektivet är mycket mer specifikt utformade.

49. Såsom framgår av frågorna 4 och 5 som ställts av Riigikohus (Högsta domstolen) är det visserligen inte helt uteslutet att åtminstone ekonomiskt utnyttjande av skog kan omfattas av artikel 9.1 a tredje strecksatsen i fågeldirektivet, enligt vilken åtgärder får vidtas för att förhindra allvarlig skada på skog. En sådan tolkning skulle emellertid vara svår att förena med fast rättspraxis, enligt vilken artikel 9 i princip ska tolkas restriktivt, eftersom den utgör ett undantag. [41]

50. Under tiden har unionslagstiftaren dessutom beslutat att projekt för användning av förnybar energi ska antas vara av övervägande allmänintresse och av vikt för människors hälsa och säkerhet i den mening som avses i artikel 9.1 a i fågeldirektivet. [42] Det är uppenbart att sådana projekt är av stort allmänintresse, men även vid en generös tolkning av begreppet ”människors hälsa och säkerhet” kan de knappast hänföras till denna målsättning. Denna lagstiftningsåtgärd understryker således att undantagen i artikel 9 är alltför snävt formulerade för att ge tillräckligt utrymme åt övervägande allmänintressen.

[41] Se nedan punkt 77 och följande punkter.

[42] Artikel 3 i rådets förordning (EU) 2022/2577 av den 22 december 2022 om fastställande av en ram för att påskynda utbyggnaden av förnybar energi (EUT L 335, 2022, s. 36), i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EU) 2024/223 av den 22 december 2023 (EUT L, 2024/223), och artikel 16f i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (EUT L 328, 2018, s. 82), i dess ändrade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652 (EUT L, 2023/2413).

3. Tolkning av artikel 5 i fågeldirektivet i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna

51. Mot bakgrund av vad som anförts ovan bör EU-domstolen inte fullt ut överföra den tolkning av begreppet avsikt som har gjorts avseende artikel 12.1 i livsmiljödirektivet på tolkningen av begreppet avsikt i artikel 5 i fågeldirektivet. [43]

52. Slutsatserna i domen Białowieżaskogen, som redogjorts för ovan, [44] innebär emellertid att det inte är tillåtet att låta förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet enbart omfatta avsiktlig störning av fåglar. I nämnda mål visade domstolen tvärtom att det kan finnas situationer där den även tillämpar denna bestämmelse på påverkan som den handlande personen blott har godtagit att det finns risk för att den inträder. En sådan tillämpning är lämplig när sällsynta eller hotade arter berörs. När det gäller sådana sällsynta arter förblir förbudet i praktiken begränsat till sin omfattning, eftersom det endast tillämpas mycket sällan. Samtidigt kan det positiva bidraget till dessa arters bevarandestatus vara av stor betydelse. [45]

53. En lämplig avvägning mellan de aktuella verksamheterna och direktivets syften, som respekterar de berörda parternas grundläggande intressen, skulle således vara att dessa förbud enbart omfattar påverkan som den handlande godtagit att den utgör en möjlig risk, såvida detta är nödvändigt mot bakgrund av syftet i artikel 2 i fågeldirektivet. Följaktligen måste det godtas att en sådan tolkning är mer komplicerad att tillämpa, eftersom den kräver att fågelarternas bevarandestatus tas i beaktande. Den motsvarar under alla omständigheter den breda tillämpning av förbuden som gjordes i nämnda dom beträffande Białowieżaskogen, som avsåg påverkan på mycket sällsynta fågelarter i ett område som utsetts särskilt för att skydda dem. [46]

54. Denna tolkning undanröjer också den tidigare omnämnda motsägelsen i förhållande till jaktbestämmelserna. [47] Enligt artikel 7.1 i fågeldirektivet är jakt nämligen endast tillåten med hänsyn tagen till de berörda arternas populationsnivå, geografiska spridning och reproduktion. Dessutom föreskrivs i artikel 7.4 att medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att jakten är förenlig med artikel 2. Det rör sig följaktligen inte om sällsynta eller hotade arter som kräver skydd genom en extensiv tolkning av förbudet mot avsiktlig påverkan.

55. Förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet omfattar således påverkan som personen i fråga godtar såsom en möjlig följd av dess handlande, men endast om det är särskilt sällsynta eller hotade fågelarter som påverkas. I detta fall är det nämligen nödvändigt att tillämpa förbuden för att den berörda fågelarten, i den mening som avses i artikel 2, ska bibehållas på eller återupprättas till en nivå som bland annat svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov. [48]

4. Störningsförbudet i artikel 5 d i fågeldirektivet

56. Den tolkning av begreppet avsiktlig skada som utvecklats ovan skulle framför allt förhindra en överdriven tillämpning av förbuden mot att avsiktligt döda och att avsiktligt förstöra eller skada bon och ägg enligt artikel 5 a och b i fågeldirektivet.

[43] Mitt förslag till avgörande i de förenade målen Föreningen Skydda Skogen m.fl. (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 87).

[44] Se ovan, punkt 33.

[45] Mitt förslag till avgörande i de förenade målen Föreningen Skydda Skogen m.fl. (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 88).

[46] Dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 18).

[47] Se ovan, punkt 47.

[48] Mitt förslag till avgörande i de förenade målen Föreningen Skydda Skogen m.fl. (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 90).

57. Vad däremot gäller förbudet mot avsiktlig störning i artikel 5 d i fågeldirektivet följer en sådan begränsning redan uttryckligen av bestämmelsens lydelse. Enligt denna bestämmelse gäller förbudet mot att störa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, (endast) i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att uppnå syftet med detta direktiv. Störningar ska således endast förbjudas om de på ett väsentligt sätt påverkar syftet att bibehålla eller återupprätta fågelarters population på en tillfredsställande nivå, vilket således gäller särskilt om störningarna påverkar sällsynta fåglar vid häckning och uppfödning. [49]

58. Det vore möjligt att härleda ett e contrario-argument av denna bestämmelse, eftersom det saknas en uttrycklig motsvarande begränsning i de övriga förbudsbestämmelserna. Domstolen har redan avvisat tanken att samtliga förbud, det vill säga även förbuden mot avsiktlig påverkan, endast ska tillämpas på hotade fågelarter. [50]

59. Den tolkning av artikel 5 i fågeldirektivet som föreslås här syftar emellertid inte till att utesluta vissa arter från direktivets tillämpningsområde eller till att begränsa förbudens räckvidd för samtliga arter. Tvärtom ska förbuden mot avsiktlig påverkan omfatta alla arter utan begränsning.

60. Mitt tolkningsförslag grundas i stället på de mål som eftersträvas med fågeldirektivet, vilka återspeglas i störningsförbudet. Tolkningen jag förespråkar syftar till att undvika varje inskränkning av grundläggande rättigheter som inte är nödvändig för att uppnå dessa mål. Så kan vara fallet om förbuden utan begränsning utsträcks till att omfatta påverkan på fåglar som inte orsakas avsiktligt, utan där den handlande blott godtar att påverkan är en möjlig följd av dess handlande, trots att en sådan tillämpning inte är nödvändig för att bevara de berörda arterna.

5. Den senaste utvecklingen

61. Sedan mitt förslag till avgörande i målet Skydda Skogen har det skett ytterligare utveckling på området. Dessa leder dock inte till någon i grunden ny bedömning av rättsläget.

62. En senare dom som rörde ett fördragsbrottsförfarande mot Republiken Polen skulle kunna tolkas så, att begreppet avsikt i artikel 12 i livsmiljödirektivet har överförts till artikel 5 i fågeldirektivet. Domstolen upprepade sina konstateranden avseende tolkningen av begreppet avsikt i artikel 12 och slog därefter fast att båda bestämmelserna hade åsidosatts. [51] Denna slutsats skulle emellertid även kunna inskränka sig till att det omtvistade omfattande nationella undantaget från de förbud som ska införas på grundval av de två nämnda bestämmelserna i sig utgör ett åsidosättande, oberoende av om kravet på avsikt är uppfyllt eller inte. Det nationella undantaget var nämligen tillämpligt på allt ”skogsbruk som genomförs i enlighet med kraven på god skogsbrukspraxis” [52] och kunde därför också potentiellt tillåta även avsiktlig påverkan på fåglar.

63. Av större betydelse är att unionslagstiftaren även tycks utgå från en parallellitet mellan artikel 12 i livsmiljödirektivet och artikel 5 i fågeldirektivet vid antagandet av bestämmelser för att underlätta godkännandet av projekt för användning av förnybar energi, såsom vindkraft, och därmed även utgår från en överföring av begreppet avsikt. Jag har redan behandlat presumtionen

[49] Se närmare mitt förslag till avgörande i de förenade målen Föreningen Skydda Skogen m.fl. (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2020:699, punkterna 96–100).

[50] Dom av den 4 mars 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2021:166, punkt 36 och 44).

[51] Dom av den 2 mars 2023, kommissionen/Polen (Skogsbruk och god skogsbrukspraxis) (C-432/21, EU:C:2023:139, punkterna 77–79).

[52] Se återgivningen av artikel 14b.3 i den polska skogslagen i dom av den 2 mars 2023, kommissionen/Polen (Skogsbruk och god skogsbrukspraxis) (C-432/21, EU:C:2023:139, punkt 15).

att dessa projekt syftar till att skydda människors hälsa och säkerhet i den mening som avses i artikel 9.1 a i fågeldirektivet.[53] Denna åtföljs av en ytterligare presumtion om att sådana projekt har ett allt överskuggande allmänintresse i den mening som avses i artikel 16 i livsmiljödirektivet, samt av andra skäl som gör det lättare att motivera åtgärder som strider mot förbuden när det gäller skyddet av vissa arter. Sådana projekt är dessutom, på vissa villkor, undantagna från kraven på artskydd enligt artikel 5 i fågeldirektivet.[54] I skäl 37 i direktiv 2023/2413 förklaras den senare bestämmelsen med att sidoeffekter i form av dödande eller störning av fåglar till följd av anläggningar för förnybar energi inte ska anses avsiktliga om lämpliga skyddsåtgärder föreskrivs och övervakas.

64. Dessa juridiskt mycket komplicerade bestämmelser skulle emellertid inte vara nödvändiga om förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet endast avsåg handlingar som syftade till att påverka fåglarna. Projekt för användning av förnybar energi kan utgöra en fara för fåglar, men syftet med dessa projekt är emellertid inte att utsätta fåglarna för ett sådant hot, utan detta hot utgör en risk som, åtminstone, kan godtas.

65. Betydelsen av dessa bestämmelser bör emellertid inte heller överskattas. I dessa bestämmelser har unionslagstiftaren inte uttryckligen slagit fast att kravet på avsikt i den mening som avses i artikel 5 i fågeldirektivet redan är uppfyllt när den handlande personen godtar risken för att en förbjuden påverkan inträder. Tvärtom utgör de nya reglerna framför allt en reaktion på *farhågorna* om att artskyddet, på grundval av en extensiv tolkning av begreppet avsikt, i alltför hög grad kan komma att hindra utbyggnaden av förnybar energi.

66. Dessutom finns det fortfarande ett tillämpningsområde för de nyinrättade undantagen, om – i enlighet med mitt förslag – tillämpningen av det vida avsiktsbegreppet i samband med fågelskydd är beroende av artens bevarandestatus. Åtminstone när det gäller hotade arter gäller nämligen förbuden – med förbehåll för de särskilda reglerna för förnybar energi – även när den handlande blott godtar att det finns en risk för påverkan.

67. Den utveckling som skett på senare tid utgör således inte hinder för en tolkning av begreppet avsikt, i den mening som avses i artikel 5 i fågeldirektivet, som innebär att en risk för påverkan som den handlande personen godtar endast är förbjuden om den berör särskilt sällsynta eller hotade fågelarter.

6. Vetenskaplig motivering av de nödvändiga konstaterandena

68. Den andra och den tredje frågan avser bland annat det sätt på vilket det kan fastställas att den aktuella åtgärden utgör ett hot mot fåglarna. Det är nödvändigt att klargöra huruvida det för att förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet ska vara tillämpliga på avverkning är tillräckligt att det, på grundval av vetenskapliga uppgifter och observationer av enskilda fåglar, kan antas att cirka tio fågelpar per hektar häckar i den aktuella skogen, utan att det finns någon anledning att anta att exemplar av fågelarter som befinner sig i ett ogynnsamt tillstånd häckar på avverkningsområdet.

69. Enligt den tolkning av artikel 5 i fågeldirektivet som föreslås här och de uppgifter som lämnats beträffande de berörda fågelpopulationerna framstår det som osannolikt att denna del av frågorna skulle vara nödvändiga för att avgöra de nationella målen.

[53] Se ovan, punkt 50.

[54] Artikel 6 i förordning (EU) 2022/2577 (ovan fotnot 42), artikel 15c.1, artikel 15e.2 och 15e.4 samt artikel 16a.5 i direktiv (EU) 2018/2001, i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2023/2413 (citerad ovan i fotnot 42).

70. Det är således endast för fullständighetens skull som jag påpekar att de behöriga myndigheterna måste göra de nödvändiga konstaterandena för att avgöra om förbuden utgör hinder för en verksamhet, vilket ska ske på grundval av de mest tillförlitliga vetenskapliga rönen. [55]

71. Detta innebär bland annat att de behöriga myndigheterna på grundval av dessa uppgifter ska fastställa vilken nivå som ska anses som en ”tillfredsställande nivå” för den berörda arten. [56] De måste emellertid även beakta vetenskapliga studier som gör det möjligt att avgöra om en viss art behöver skyddas i samband med vissa typer av verksamhet när det för verksamheten blott godtas att det finns en risk för påverkan.

72. Eftersom artikel 4.1 föreskriver att särskilt sällsynta eller särskilt hotade arter ska anges i bilaga I till fågeldirektivet, utgör den omständigheten att en sådan art berörs av en godtagen risk för påverkan en indikation på att det är nödvändigt att tillämpa förbuden i artikel 5. En sådan indikation kan emellertid vederläggas på grundval av de mest tillförlitliga vetenskapliga rönen. Det kan därför inte på förhand uteslutas att det inte är nödvändigt att ge den mindre flugsnapparen – som omnämndes i samband med beslutet som riktades mot Voore Mets – särskilt skydd, eller i vart fall inte i Estland, såsom Voore Mets gjorde gällande vid den muntliga förhandlingen med hänvisning till Internationella naturvårdsunionens (IUCN) kriterier, trots att den är upptagen i bilaga I.

73. De ovan angivna prövningsskyldigheterna åligger medlemsstaterna. Det kan däremot inte krävas att enskilda fullt ut ska grunda sitt handlande på de mest tillförlitliga vetenskapliga rönen beträffande fågelskydd. Tvärtom kan enskilda utgå från att de får bedriva verksamhet som i princip är tillåten, under förutsättning att de iakttar den omsorg som fordras. Även enskilda måste emellertid följa de varningar och anvisningar som utfärdas av de behöriga myndigheterna på grundval av att det konstaterats att det finns risker som är oförenliga med artikel 5 i fågeldirektivet. [57]

74. Det system för kontroll av avverkning under häckningsperioden, såsom det har tillämpats enligt Estlands uppgifter, förefaller överensstämma med detta tillvägagångssätt. Efter att det framkommit att fågelpopulationerna i denna medlemsstat hade minskat, i synnerhet i gamla skogsbestånd, fastställde Keskkonnaamet (Miljömyndigheten) i ett första steg, på grundval av livsmiljötyperna och åldern hos respektive population, riskerna för fåglarna och klassificerade på grundval av denna bedömning skogsområdena i tre riskklasser. Myndigheten offentliggjorde denna information på internet för att skogsägarna skulle kunna ta hänsyn till den i sin planering. I ett andra steg genomför Keskkonnaamet (Miljömyndigheten) en kontroll på plats efter att en avverkningsanmälan ingetts och förbjuder arbetena om de utgör en särskild risk för fåglarna. Vid den muntliga förhandlingen förklarade Estland att 2 500 kontroller på plats genomfördes under 2023 och att avverkning förbjöds i 32 fall av dessa.

7. Slutsats i denna del

75. Mot denna bakgrund kan det sammanfattningsvis konstateras att förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet omfattar en påverkan som den handlande personen godtar såsom en möjlig följd av sitt handlande enbart när det är fråga om fågelarter som är särskilt sällsynta eller, mot

[55] Se dom av den 17 april 2018 kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 113), dom av den 17 mars 2021, One Voice och Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, punkt 30), och dom av den 29 juli 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punkterna 65 och 74).

[56] Se ovan, punkt 41.

[57] Se mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Spanien (Utter) (C-221/04, EU:C:2005:777, punkt 52).

bakgrund av de mest tillförlitliga vetenskapliga rönen, särskilt hotade. I detta fall är det nämligen nödvändigt att tillämpa förbuden för att den berörda fågelarten, i den mening som avses i artikel 2, ska bibehållas på eller återupprättas till en nivå som bland annat svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov.

76. För fullständighetens skull ska det tilläggas att det följer av artikel 193 FEUF och artikel 14 i fågeldirektivet att det naturligtvis står medlemsstaterna fritt att vidta strängare åtgärder för att skydda fåglar. [58]

B. Frågorna 4 och 5 – Undantag för egendom enligt artikel 9 i fågeldirektivet

77. Riigikohus (Högsta domstolen) har ställt den fjärde och den femte frågan för att få klarhet i huruvida artikel 9.1 a tredje strecksatsen i fågeldirektivet, jämförd med artikel 2 i samma direktiv, gör det möjligt att göra undantag från förbuden i artikel 5 i syfte att tillåta kalhuggning eller skärmhuggning för att förhindra allvarlig skada på skog såsom egendom.

78. Dessa frågor har uppenbarligen ställts för det fall att den planerade avverkningen i de nationella målen omfattas av de förbud mot att avsiktligt döda fåglar som föreskrivs i artikel 5 a i fågeldirektivet, mot att avsiktligt förstöra eller skada bon som föreskrivs i artikel 5 b och mot att avsiktligt störa fåglar som föreskrivs i artikel 5 d. Om domstolen följer den tolkning av artikel 5 som jag föreslår, förefaller det emellertid osannolikt att dessa förbud kommer att tillämpas på grundval av de uppgifter som finns tillgängliga om de berörda fågelarterna, vilket skulle innebära att det inte är nödvändigt att besvara dessa frågor.

79. Kommissionens uppfattning att frågorna är rent hypotetiska redan av det skälet att Voore Mets och Lemeks Põlva inte har ansökt om undantag från förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet är däremot inte övertygande. Huruvida det var nödvändigt att framställa en sådan begäran eller om myndigheten var skyldig att ex officio pröva möjligheten till undantag fastställs nämligen i nationell rätt.

80. Det är under alla omständigheter lämpligt att undersöka huruvida undantaget är tillämpligt. Det kommer nämligen att visa sig att undantaget knappast kan förhindra de orimliga följderna av en extensiv tolkning av begreppet avsikt.

81. Domstolen har redan slagit fast att artikel 9 i fågeldirektivet visserligen innebär stora möjligheter att medge undantag från den allmänna skyddsregleringen, men enbart i konkreta enskilda fall och för att uppfylla klart definierade behov och ta hänsyn till särskilda situationer. [59] Domstolen har även slagit fast att denna bestämmelse, i egenskap av undantagsbestämmelse, ska tolkas restriktivt, och att den myndighet som fattat beslutet har bevisbördan för att nödvändiga förutsättningar föreligger för varje undantag. [60]

82. De ytterligare kraven i artikel 9.2, vilka Estland har framhållit, understryker bestämmelsens karaktär av undantag. Enligt nämnda bestämmelse ska det bland annat anges vilka arter som berörs av undantagen och om de närmare villkor då undantagen får tillåtas. Det är också

[58] Se dom av den 21 juli 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini och Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, punkterna 49 och 50).

[59] Dom av den 8 juli 1987, kommissionen/Belgien (247/85, EU:C:1987:339, punkt 7), dom av den 7 mars 1996, Associazione Italiana per il WWF m.fl. (C-118/94, EU:C:1996:86, punkt 21) och dom av den 11 november 2010, kommissionen/Italien (C-164/09, EU:C:2010:672, punkt 28).

[60] Dom av den 8 juni 2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, punkt 34), och dom av den 23 april 2020, kommissionen/Finland (Vårjakt av ejderhanar) (C-217/19, EU:C:2020:291, punkt 66).

nödvändigt att ange nödvändiga kontroller och en myndighet som har befogenhet att förklara att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vem.

83. Under förutsättning att de nödvändiga rättsliga villkoren för ett undantag till förmån för avverkning är uppfyllda i Estland, får denna medlemsstat göra undantag från artikel 5 i enlighet med artikel 9.1 a tredje strecksatsen i fågeldirektivet för att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske och vatten, om det inte finns någon annan lämplig lösning.

84. I detta sammanhang avser skyddet av skogar inte endast livsmiljön skog och dess ekologiska funktioner, utan omfattar även dess värde som en ekonomisk tillgång. Enligt artikel 9.1 a tredje strecksatsen i fågeldirektivet är det nämligen även tillåtet att vidta åtgärder för att skydda gröda, boskap och fiske. Dessa skyddade tillgångar är inte i första hand av ekologisk karaktär, utan kännetecknas av att de utnyttjas ekonomiskt.

85. Som Riigikohus (Högsta domstolen) med rätta har påpekat framgår skogsskyddets ekonomiska funktion ännu tydligare av Bernkonventionen. Enligt artikel 9.1 a andra strecksatsen i konventionen får undantag göras från förbuden för att hindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske, vatten *samt annan egendom*. I konventionen är skyddet av skog således endast ett exempel på skydd av egendom. Som del av egendom fyller skogen främst en funktion som ekonomisk tillgång.

86. Skyddet av skogen som livsmiljö avses däremot i första hand i artikel 9.1 a fjärde strecksatsen i fågeldirektivet, som tillåter undantag för att skydda flora och fauna.

87. Artikel 9.1 a tredje strecksatsen i fågeldirektivet syftar emellertid inte till att direkt möjliggöra eller främja det ekonomiska utnyttjandet av de skyddade tillgångar som avses, vilket alltså även omfattar skogar. Tvärtom är det enligt nämnda bestämmelse tillåtet att vidta åtgärder för att förhindra allvarlig skada, vilket innebär att skadan måste uppnå en viss omfattning.[61] Lemeks Põlva har nämnt angrepp av barkborrar som ett exempel.

88. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att de berörda företagens intresse av att avverka skog under häckningssäsongen i första hand grundas på att de vill kunna utnyttja sina tillgångar effektivt även under denna period. Följderna av en tidsbegränsning av det ekonomiska utnyttjandet av en skog eller för genomförandet av skogsvårdsåtgärder som inte är brådskande, såsom skärmhuggning, kan dock knappast anses utgöra en allvarlig skada på skogen vid en restriktiv tolkning av bestämmelsen.

89. Även sett till skadans omfattning är beloppet på 2 403,52 euro som Voore Mets har gjort gällande tämligen ringa. Bolagets intresse är visserligen berättigat, men det kan inte utan vidare anses väga tyngre än fågelskyddet. Det skulle nämligen leda till att nästan varje inskränkning av ett ekonomiskt utnyttjande av de skyddade tillgångar som avses i artikel 9.1 a tredje strecksatsen i fågeldirektivet skulle utgöra en tillräcklig skada för att omfattas av undantaget. Undantaget skulle således bli regel.

90. Dessutom är det endast tillåtet att tillämpa ett undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet om det inte finns någon annan lämplig lösning. De omtvistade avverkningarna kan emellertid även utföras utanför häckningsperioden. Det ska till och med vara särskilt fördelaktigt att avverka skog

[61] Dom av den 8 juli 1987 i målet kommissionen/Belgien (247/85, EU:C:1987:339, punkt 56).

på vintern. Skogsmyndigheterna i delstaten Bayern (Tyskland) har som skäl för detta hänvisat till markskydd, lägre vattenhalt i träet, lägre risk för angrepp av insekter eller svampar och, i lövskogar, arbetssäkerhet, eftersom inget lövverk hindrar kronan från att synas.[62] Och om skogsavverkningen organiseras på ett sådant sätt att det avverkas tillräckligt mycket på vintern för att möta efterfrågan under det följande året, är det inte heller nödvändigt att importera timmer på sommaren, i motsats till vad de två bolagen har gjort gällande.

91. Det skulle dock vara nödvändigt att göra en betydligt mer generös tolkning av villkoren för ett undantag för att undvika att grundläggande rättigheter kränks, för det fall förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet även skulle vara tillämpliga i situationer där den handlande personen godtar att finns en risk för påverkan på arter som inte är i behov av sådant skydd. Det berättigade intresset av att skydda dessa fåglar genom nämnda förbud är nämligen mycket svagt, medan de nationella målen visar att inskränkningarna i vart fall är märkbara för de berörda företagen.

C. Frågorna 6 och 7 – Förbudsbestämmelsens förenlighet med de grundläggande rättigheterna

92. För det fall att artikel 5 i fågeldirektivet, även med beaktande av artikel 9 i fågeldirektivet, inte tillåter att kal- eller skärmhuggning genomförs under fåglarnas häcknings- och uppfödningsperiod, även om avverkningen inte påverkar fågelarter som befinner sig i ett ogynnsamt tillstånd, vill Riigikohus (Högsta domstolen) få klarhet i huruvida en sådan bestämmelse är förenlig med artiklarna 16 och 17 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Dessa grundläggande rättigheter skyddar näringsfriheten och rätten till egendom.

93. Det framgår redan av frågornas lydelse att det inte är nödvändigt att besvara dem om domstolen ansluter sig till den tolkning av artikel 5 i fågeldirektivet[63] som jag har föreslagit eller, i annat fall, åtminstone gör en generös tolkning av artikel 9.1 a tredje strecksatsen i fågeldirektivet.[64]

94. Om domstolen däremot skulle dra slutsatsen att förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet är tillämpliga på alla europeiska fågelarter även när det blott är fråga om ett godtagande av en risk för påverkan, och samtidigt konstatera att undantaget i artikel 9.1 a tredje strecksatsen inte tillåter avverkning under fåglarnas häckningsperiod, blir det faktiskt nödvändigt att besvara frågan huruvida dessa bestämmelser är förenliga med ovannämnda grundläggande rättigheter. Frågan vore således, i motsats till vad rådet och kommissionen har gjort gällande, avgörande för utgången i målet.

95. Förbudet mot avverkning under fåglarnas häckningsperiod inskränker nämligen både näringsfriheten och utövandet av äganderätten till den berörda skogen. Voore Mets och Lemeks Põlva har till och med gjort gällande att bolagen skulle bli tvungna att tillfälligt säga upp några av sina anställda på grund av dessa inskränkningar.

96. Enligt artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna tillåts visserligen att utövandet av sådana rättigheter som dem som slås fast i stadgan begränsas, under förutsättning att begränsningarna föreskrivs i lag, att de är förenliga med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast görs om de är

[62] Bayerische Staatsforste: ”Je kälter und trockener, desto besser” (”Ju kallare och torrare, desto bättre”) https://www.baysf.de/de/medienraum/themenspecials/forstwirtschaft-im-winterwald.html.

[63] Se ovan punkt 75.

[64] Se ovan punkt 91.

nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller mot behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Dessa inskränkningar får således inte, mot bakgrund av det eftersträvade målet, medföra ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som påverkar själva innehållet i den på detta sätt garanterade rättigheten. [65]

97. Miljöskydd, [66] och därmed även fågelskydd, [67] är mål av allmänt samhällsintresse i detta avseende. Detta gäller i än högre grad då vilda fåglar utgör en del av medlemsstaternas gemensamma arv. [68]

98. Det är emellertid tveksamt om fågelskyddet verkligen kan motivera inskränkningen av de ovannämnda grundläggande rättigheterna genom en extensiv tolkning av förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet och en restriktiv tolkning av undantagen i artikel 9.

99. En sådan tolkning skulle visserligen främja fågelskyddet. Det finns inte heller något som tyder på att det finns mindre ingripande åtgärder som skulle uppnå en liknande skyddsnivå.

100. Den skyddsnivå som skulle uppnås därigenom är emellertid högre än den som unionslagstiftaren avsett med fågeldirektivet. Enligt artikel 2 i fågeldirektivet är medlemsstaterna nämligen endast skyldiga att bibehålla och återupprätta populationen av arter på en nivå som svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov.

101. Det är således inte nödvändigt att inskränka grundläggande rättigheter genom att tillämpa förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet på arter som befinner sig på denna nivå även utan förbuden. Denna inskränkning kan således inte motiveras av det mål som eftersträvas med fågeldirektivet. Inskränkningen kan dock undvikas genom min föreslagna tolkning som står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna.

V. Förslag till avgörande

102. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande enligt följande:

Förbuden i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar omfattar en påverkan som den handlande personen godtar såsom en möjlig följd av sitt handlande, enbart när det är fråga om fågelarter som är särskilt sällsynta eller, mot bakgrund av de mest tillförlitliga vetenskapliga rönen, särskilt hotade. I dessa fall är det nämligen nödvändigt att tillämpa förbuden för att den berörda fågelarten, i den mening som avses i artikel 2 i

[65] Dom av den 13 december 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punkt 23), dom av den 14 december 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 72), dom av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, punkt 70).

[66] Dom av den 15 januari 2013, Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 114), dom av den 13 februari 2014, kommissionen/Förenade kungariket (C-530/11, EU:C:2014:67, punkt 70) och dom av den 27 januari 2022, Sātiņi-S (C-234/20, EU:C:2022:56, punkterna 64 och 65).

[67] Dom av den 8 september 2022, Ministerstvo životního prostředí (Hyacintaror) (C-659/20, EU:C:2022:642, punkt 64).

[68] Skäl 7 i fågeldirektivet och dom av den 8 juli 1987, kommissionen/Belgien (247/85, EU:C:1987:339, punkt 9), dom av den 7 mars 1996, Associazione Italiana per il WWF m.fl. (C-118/94, EU:C:1996:86, punkt 20), dom av den 8 juni 2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, punkt 24), och dom av den 2 mars 2023, kommissionen/Polen (Skogsbruk och god skogsbrukspraxis) (C-432/21, EU:C:2023:139, punkt 73).

direktivet, ska bibehållas på eller återupprättas till en nivå som bland annat svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov.