ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

1 augustus 2025 *

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2009/147/EG – Behoud van de vogelstand – Artikel 5 – Verbodsbepalingen ter bescherming van vogels – Artikel 9 – Afwijkingen – Artikelen 16 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Verbod op het kappen van bomen gedurende de broedperiode van vogels”

In zaak C-784/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Riigikohus (hoogste rechterlijke instantie, Estland) bij beslissing van 19 december 2023, ingekomen bij het Hof op dezelfde dag, in de procedure

OÜ Voore Mets,

AS Lemeks Põlva

tegen

Keskkonnaamet,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: M. L. Arastey Sahún, kamerpresident, D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (rapporteur) en B. Smulders, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 december 2024,

gelet op de opmerkingen van:

– OÜ Voore Mets, vertegenwoordigd door I. Veso, vandeadvokaat,

– AS Lemeks Põlva, vertegenwoordigd door A. Hainsoo en M. Paloots,

* Procestaal: Ests.

– de Estse regering, vertegenwoordigd door M. Kriisa als gemachtigde,

– de Finse regering, vertegenwoordigd door H. Leppo en M. Pere als gemachtigden,

– de Zweedse regering, vertegenwoordigd door F.-L. Göransson en C. Meyer-Seitz als gemachtigden,

– het Europees Parlement, vertegenwoordigd door M. Allik en W. D. Kuzmienko als gemachtigden,

– de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Alver en A. Maceroni als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Randvere en N. Ruiz García als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 februari 2025,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 5, onder a), b) en d), en artikel 9, lid 1, onder a), derde streepje, van 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, met rectificatie in PB 2021, L 440, blz. 11; hierna: „vogelrichtlijn") en van de artikelen 16 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van twee gedingen tussen respectievelijk OÜ Voore Mets en AS Lemeks Põlva enerzijds en de Keskkonnaamet (milieudienst, Estland) anderzijds over beschikkingen waarbij deze laatste de houtkap heeft opgeschort om de voortplanting van vogels te beschermen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Vogelrichtlijn

3 De overwegingen 3, 5, 7, 8 en 10 van de vogelrichtlijn luiden als volgt:

„(3) Een groot aantal in het wild levende vogelsoorten vertonen op het Europese grondgebied van de lidstaten een achteruitgang van hun populatie die bij bepaalde soorten zeer snel verloopt, en deze achteruitgang vormt een ernstige bedreiging voor het behoud van het natuurlijke milieu, met name wegens het biologische evenwicht dat hierdoor wordt bedreigd.

[...]

(5) Instandhouding van de natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten is noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de [Europese] Gemeenschap op het gebied van de verbetering van de levensomstandigheden en duurzame ontwikkeling.

[...]

(7) De instandhouding behelst de bescherming op lange termijn en het beheer van de natuurlijke bronnen als integrerend deel van het erfgoed van de Europese volkeren. Zij maakt de regulering hiervan mogelijk en reglementeert hun exploitatie op grond van maatregelen die noodzakelijk zijn voor het behoud en de aanpassing van het natuurlijke evenwicht van de soorten binnen de grenzen van hetgeen redelijkerwijze mogelijk is.

(8) Het is voor het behoud van alle vogelsoorten noodzakelijk leefgebieden te beschermen, in stand te houden of te herstellen die voldoende gediversifieerd zijn en qua oppervlakte toereikend. Voor bepaalde vogelsoorten dienen speciale beschermingsmaatregelen ten aanzien van het leefgebied te worden getroffen om hun voortbestaan en voortplanting in het verspreidingsgebied veilig te stellen. Bij deze maatregelen zouden ook de trekvogels inbegrepen moeten worden; deze maatregelen dienen gecoördineerd te worden met het oog op de vorming van een coherent geheel.

[...]

(10) 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.

4 Artikel 1, lid 1, van die richtlijn luidt:

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

5 Artikel 2 van die richtlijn bepaalt:

„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."

6 Artikel 5 van die richtlijn schrijft voor:

„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;

c) een verbod om in de natuur eieren van deze vogels te rapen en deze – zelfs leeg – in bezit te hebben;

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;

e) een verbod om vogels te houden van soorten die niet mogen worden bejaagd of gevangen."

7 Artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn luidt als volgt:

„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."

Habitatrichtlijn

8 Artikel 12 van 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; hierna: „habitatrichtlijn") bepaalt:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, [onder] 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.

2. Met betrekking tot deze soorten verbieden de lidstaten het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van deze richtlijn.

3. De in lid 1, [onder] a) en b), en in lid 2 opgenomen verbodsbepalingen gelden ongeacht de levensfase waarin de in dit artikel bedoelde dieren zich bevinden.

[...]"

Ests recht

MS

9 § 28 van de metsaseadus (MS) (boswet) van 7 juni 2006 (RT I 2006, 30, 232), in de op de hoofdgedingen toepasselijke versie (RT I, 4. 1. 2021, 10; hierna: „MS"), bepaalt in lid 7:

„Onderhoudskap wordt uitgevoerd om:

[...]

2) de waarde van het bos te verhogen, de dichtheid en de samenstelling van het bos te beheren en het hout te kunnen benutten dat afkomstig is van bomen die op korte termijn wellicht zullen omvallen (schermslag);

[...]"

10 In § 29, lid 1, MS staat te lezen:

„In geval van kaalslag worden alle bomen van een perceel na een jaar gekapt, met uitzondering van:

1) zaaddragende bomen, met name per hectare 20 tot 70 grove den, ruwe berk, gewone es, zomereik, zwarte els, gladde iep of bergiep, alleenstaand of in kleine groepen, en levensvatbare jonge bomen voor herbebossing;

[...]

3) retentiebomen, dat wil zeggen bomen die nodig zijn om de biodiversiteit te waarborgen, of nog staande stammen daarvan, met een totaal volume stamhout van ten minste 5 kubieke meter per hectare, of van ten minste 10 kubieke meter per hectare in het geval van kaalslag van meer dan vijf hectare."

11 In § 40 MS is bepaald:

„[...]

(2) De milieudienst heeft het recht om op basis van deskundigenonderzoek inzake bosbescherming beschikkingen vast te stellen om bosschade en de verspreiding ervan te voorkomen. Naast de vermeldingen bedoeld in § 25, lid 9, punten 1 tot en met 5 en 7 tot en met 9, van deze wet bevat de beschikking, in het dispositief ervan, het bevel om de schadelijke activiteit te staken of zich te onthouden van activiteiten die schade kunnen veroorzaken, om de bron van het gevaar weg te nemen en om de gevolgen van de veroorzaakte schade ongedaan te maken. De beschikking wordt onder de voorwaarden van § 25, lid 8, van deze wet ter kennis gebracht van de persoon ten aanzien van wie zij verplichtingen in het leven roept.

[...]

(10) Om dieren tijdens hun voortplantingsperiode te beschermen kan de voor het gebied verantwoordelijke minister bij besluit het kappen in multifrontale en gemengde opstanden beperken in de periode van 15 april tot en met 15 juni.

[...]"

12 § 41 MS luidt:

„(1) De boseigenaar of zijn vertegenwoordiger [...] dient bij de milieudienst een bosbouwverklaring in:

1) betreffende geplande kap, met uitzondering van verbeteringskap;

[...]

(8) Indien de geplande houtkap niet voldoet aan de wettelijke vereisten, heeft de milieudienst het recht om de registratie ervan te weigeren, waarbij hij zijn weigering schriftelijk motiveert en aanbevelingen doet om de activiteit in overeenstemming te brengen met de wetgeving.

(8[1]) Indien de geplande houtkap voldoet aan de wettelijke vereisten, registreert de milieudienst deze in het bosregister. […]”

LoKS

13 § 2 van de loomakaitseseadus (LoKS) (wet op de dierenbescherming) van 13 december 2000 (RT I 2001, 3, 4), in de op de hoofdgedingen toepasselijke versie (RT I, 30. 12. 2020, 12; hierna: „LoKS”), bepaalt:

„(1) Voor de toepassing van deze wet […] is een vogel […] een dier.

[…]”

14 In § 7 LoKS staat te lezen:

„(1) Om dierensterfte te voorkomen hebben de handhavingsautoriteiten het recht om:

[…]

3) boswerkzaamheden stop te zetten […] voor de duur van de voortplantingsperiode van wilde dieren.

[…]”

LKS

15 § 55 van de looduskaitseseadus (LKS) (wet op de natuurbescherming) van 21 april 2004 (RT I 2004, 38, 258), in de op de hoofdgedingen toepasselijke versie (RT I, 30. 12. 2020, 7; hierna: „LKS”), bepaalt:

„(1) Het opzettelijk doden van een specimen van een beschermde soort, behalve met het oog op euthanasie, is verboden.

[…]

(3) Het doden van een specimen van een beschermde soort van categorie II of III is toegestaan:

[…]

4) wanneer dit noodzakelijk is om schade aan […] andere belangrijke voorzieningen te voorkomen.

[…]

(5) In de in lid 1 […] en in lid 3, punten 2 tot en met 5, van deze paragraaf bedoelde gevallen is voor het doden van het dier de toestemming van de milieudienst vereist.

(5[1]) De in lid 5 en in lid 6[1], punten 1 en 2, van deze paragraaf bedoelde toestemming kan worden verleend indien er geen andere, voor dieren en vogels minder schadelijke maatregelen zijn waarmee de situatie kan worden verholpen. Op de vergunning moet worden vermeld:

1) voor welke soorten en specimens de vergunning is verleend;

2) welke middelen, apparatuur of methoden voor die activiteiten mogen worden gebruikt;

3) onder welke omstandigheden van gevaar of risico, op welk tijdstip en op welke plaats de activiteiten mogen worden uitgevoerd;

4) aan wie de vergunning wordt verleend;

5) met welke controlemiddelen of andere middelen toezicht wordt gehouden op de resultaten.

[...]

(6[1]) In het geval van in het wild levende vogels is het verboden om:

1) opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of om hun nesten te verwijderen, behalve, in de in lid 3, punten 2 tot en met 5, van deze paragraaf bedoelde gevallen, met toestemming van de milieudienst;

2) hen opzettelijk te storen, met name gedurende de broedperiode, behalve [...] in de in lid 3, punten 2 tot en met 5, van deze paragraaf bedoelde gevallen, met toestemming van de milieudienst [...];

[...]"

Wetboek bosbeheer

16 § 22 van de metsa majandamise eeskiri (wetboek bosbeheer) (RTL 2007, 2, 16), in de op de hoofdgedingen toepasselijke versie (RT I, 6. 4. 2021, 8), bepaalt:

„[...]

(5) Het initiatief tot een deskundigenonderzoek inzake bosbescherming wordt genomen door de milieudienst op basis van de via een bosbouwverklaring of op een andere wijze verkregen informatie:

1) met het oog op de vaststelling van een beschikking om bosschade en de verspreiding daarvan te voorkomen;

[...]

(6) Voor een opdracht tot een deskundigenonderzoek inzake bosbescherming dient de boseigenaar bij de milieudienst een verklaring van bosschade in met het oog op herbebossing van een bos dat is verwoest als gevolg van een storm, een overstroming, een grootschalige bosbrand of van andere aanzienlijke schade die is veroorzaakt door een natuurverschijnsel [...], of dat er

vanwege natuurlijk factoren slecht aan toe is, alsook met het oog op herbebossing van een bosopstand dat een gebrekkig fenotype vertoont of, om redenen buiten de controle van de boseigenaar, een beperkt grondoppervlak en lage dichtheid heeft. [...]"

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

17 In het voorjaar van 2021 is Voore Mets op basis van geregistreerde bosbouwverklaringen overgegaan tot houtkap in het gebied Pällo-Reino, gelegen in de gemeente Jõgeva (Estland). Het ging om kaalslag in de zin van § 29, lid 1, MS.

18 Lemeks Põlva heeft van de eigenaar van het gebied Järveääre, gelegen in de gemeente Põlva (Estland), het recht op exploitatie van hout op stam gekocht. Haar bosbouwverklaringen van 4 mei 2021 voorzagen in schermslag, in de zin van § 28, lid 7, MS, op één perceel van dat gebied en in kaalslag op vier andere percelen daarvan.

19 Bij beschikkingen van 17 en 21 mei 2021 heeft de milieudienst de houtkap door Voore Mets in het gebied Pällo-Reino opgeschort tot aanvankelijk 21 mei 2021 en vervolgens 31 juli 2021. Bij beschikkingen van 21 en 26 mei 2021 heeft de milieudienst ook de houtkap door Lemeks Põlva in het gebied Järveääre opgeschort tot aanvankelijk 26 mei 2021 en vervolgens 15 juli 2021.

20 Die beschikkingen zijn vastgesteld op grondslag van § 7, lid 1, punt 3, LoKS en § 55, lid 6^1, LKS. De eerste beschikkingen, te weten de tot Voore Mets gerichte beschikking van 17 mei 2021 en de tot Lemeks Põlva gerichte beschikking van 21 mei 2021, berusten op de vaststelling dat wetenschappelijk was aangetoond dat in elk van de bossen minstens één broedpaar per hectare nestelde, zodat er, indien de houtkap zou worden voortgezet, een reëel risico bestond dat het broeden en opgroeien van vogels zou worden verstoord en nesten zouden worden vernield of beschadigd. In de tweede beschikkingen, te weten de tot Voore Mets gerichte beschikking van 21 mei 2021 en de tot Lemeks Põlva gerichte beschikking van 26 mei 2021, is bovendien aangegeven dat in beide gevallen bij veldbezoeken aan de betrokken gebieden kon worden vastgesteld dat in de betrokken gebieden zeker, waarschijnlijk of mogelijk tien verschillende vogelsoorten nestelden.

21 Meer in het bijzonder waren volgens de tot Voore Mets gerichte beschikking van 21 mei 2021 tijdens een op dezelfde dag georganiseerd veldbezoek aan het gebied Pällo-Reino vogelgezangen gehoord en waren de volgende vogels, waarvan redelijkerwijs kon worden aangenomen dat zij in hetzelfde gebied nestelden, door hun zang of voorkomen geïdentificeerd: de fluiter (*Phylloscopus sibilatrix*), het winterkoninkje (*Troglodytes troglodytes*), de merel (*Turdus merula*), de zanglijster (*Turdus philomelos*) en de vink (*Fringilla coelebs*). Voorts was vastgesteld dat de boomklever (*Sitta europaea*) en de goudvink (*Pyrrhula pyrrhula*) er wellicht nestelden. Bovendien is er in die beschikking op gewezen dat in het betrokken gebied heel waarschijnlijk ook de tjiftjaf (*Phylloscopus collybita*), de fitis (*Phylloscopus trochilus*) en de kleine vliegenvanger (*Ficedula parva*) voorkomen. In dit verband wordt in die beschikking gepreciseerd dat de houtkap tot en met 31 juli is opgeschort om ook de bescherming van laat broedende vogels, zoals de fluiter, te waarborgen.

22 Volgens de tot Lemeks Põlva gerichte beschikking van 26 mei 2021 kon tijdens het veldbezoek aan het gebied Järveääre worden vastgesteld dat de grote bonte specht (*Dendrocopos major*) en de vink er zeker nestelden, dat de koolmees (*Parus major*) en de gaai (*Garrulus glandarius*) er wellicht nestelden en dat de tjiftjaf, de fluiter, de tuinfluiter (*Sylvia borin*), het winterkoninkje, de heggenmus (*Prunella modularis*) en het roodborstje (*Erithacus rubecula*) er mogelijk nestelden.

23 Het beroep van Voore Mets tot vergoeding van de schade in verband met het stilleggen en vervolgens vervoeren van haar bosbouwmachines, die de Milieudienst haar zou hebben berokkend als gevolg van de twee tot haar gerichte beschikkingen, is door de Tallinna Halduskohus (bestuursrechter in eerste aanleg Tallinn, Estland) verworpen. Deze beslissing is bevestigd door de Tallinna Ringkonnakohus (rechter in tweede aanleg Tallinn, Estland).

24 De beroepen van Lemeks Põlva tot vaststelling van de onrechtmatigheid van de tot haar gerichte beschikkingen zijn gedeeltelijk toegewezen door de Tartu Halduskohus (bestuursrechter in eerste aanleg Tartu, Estland), die de beschikking van 26 mei 2021 onrechtmatig heeft verklaard omdat daarin met name niet was ingegaan op de vraag of een totaalverbod op houtkap gedurende ongeveer anderhalve maand evenredig was aan het aantal broedvogels in het gebied, de broedperioden van die vogels en de belangen van Lemeks Põlva, en omdat laatstgenoemde niet was gehoord. De Tartu Ringkonnakohus (rechter in tweede aanleg Tartu, Estland) heeft deze beslissing evenwel vernietigd voor zover de beroepen van Lemeks Põlva daarbij waren toegewezen.

25 Bij de Riigikohus (hoogste rechterlijke instantie, Estland), de verwijzende rechter, waarbij Voore Mets en Lemeks Põlva cassatieberoep hebben ingesteld, rijst in de eerste plaats de vraag of het begrip „opzet” in de zin van artikel 5 van de vogelrichtlijn op dezelfde wijze moet worden opgevat als in het geval van artikel 12 van de habitatrichtlijn, te weten dat de voorwaarde van opzet met name niet alleen moet worden geacht te zijn vervuld wanneer vaststaat dat degene die de handeling heeft verricht, de dood of het storen van een vogelspecimen dan wel de vernieling of beschadiging van hun nesten of eieren heeft gewild, maar ook wanneer vaststaat dat hij op zijn minst de mogelijkheid daarvan heeft aanvaard.

26 Indien dit het geval is, wenst de verwijzende rechter in de tweede plaats te vernemen welke omstandigheden volstaan om te concluderen dat sprake is van een dergelijke aanvaarding. In dat verband meent hij dat de drempel vanaf welke de bosexploitant moet worden geacht de mogelijkheid te hebben aanvaard dat vogels worden gedood of gestoord dan wel dat hun nesten of eieren worden vernield of beschadigd, niet noodzakelijkerwijs is overschreden wanneer er, zoals in de eerste beschikkingen op basis van wetenschappelijke gegevens is vastgesteld, sprake is van één vogelpaar per hectare. Anderzijds is de verwijzende rechter a priori van oordeel dat zodra er sprake is van de in de tweede beschikkingen vastgestelde aanvullende omstandigheden, noodzakelijkerwijs wordt aanvaard dat kaalslag gedurende de broedperiode tot gevolg kan hebben dat er vogels sterven en dat hun nesten en eieren worden vernield. De vraag kan evenwel worden opgeworpen of houtkap kan worden beschouwd als het opzettelijk doden, storen, vernielen of beschadigen in de zin van artikel 5 van de vogelrichtlijn, wanneer er geen aanwijzingen zijn dat in het kapgebied bedreigde vogels nestelen en de betrokken activiteit niet is bedoeld om vogels te doden of te storen dan wel nesten te vernielen of te beschadigen. Het feit dat alle vogelsoorten onder een beschermingsregeling moeten vallen, betekent niet noodzakelijkerwijs dat alle vogels op dezelfde wijze moeten worden beschermd. Volgens de verwijzende rechter moet artikel 5 van de vogelrichtlijn namelijk teleologisch worden uitgelegd, dat wil zeggen met inachtneming van de doelstelling van artikel 2 van die richtlijn.

27 In de derde plaats meent de verwijzende rechter dat wanneer de in het hoofdgeding aan de orde zijnde houtkap moet worden geacht te zijn bedoeld om vogels te doden of te storen dan wel om hun nesten of eieren te vernielen of te beschadigen, moet worden nagegaan of op grond van artikel 9 van de vogelrichtlijn kan worden afgeweken van de verbodsbepalingen van artikel 5, onder a), b) en d), van die richtlijn.

28 In de vierde plaats en ten slotte is de verwijzende rechter van oordeel dat het feit dat het niet mogelijk is om een afwijking toe te staan of dat hiervoor te strikte voorwaarden zijn gesteld, vanwege de onevenredigheid ervan mogelijk in strijd is met de vrijheid van ondernemerschap en het fundamentele recht op eigendom, zoals neergelegd in de artikelen 16 en 17 van het Handvest, zodat in voorkomend geval de vraag aan de orde is of de vogelrichtlijn in overeenstemming is met de Verdragen en of die richtlijn geldig is.

29 Tegen deze achtergrond heeft de Riigikohus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„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, op voorwaarde dat het doden of storen van vogels dan wel 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 gedurende 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 wordt 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 gedurende 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] en geldt deze regeling zelfs 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 geldt deze regeling zelfs indien de houtkap geen negatieve gevolgen heeft voor vogelsoorten die in een ongunstige staat verkeren?”

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

30 Voore Mets en Lemeks Põlva zijn van mening dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is. Volgens hen heeft advocaat-generaal Kokott alle gestelde vragen in wezen reeds beantwoord in haar conclusie in de gevoegde zaken Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 en C-474/19, EU:C:2020:699) en blijkt geenszins uit het arrest van 4 maart 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 en C-474/19, EU:C:2021:166), dat het begrip „opzet” als bedoeld in artikel 5 van de vogelrichtlijn in dezelfde zin moet worden uitgelegd als dat van artikel 12 van de habitatrichtlijn. Dat er geen sprake is van een juridisch probleem dat uitlegging van het Hof vereist, blijkt bovendien uit het feit dat geen enkele andere lidstaat dan de Republiek Estland op grond van de bepalingen tot omzetting van de vogelrichtlijn in de lente-zomerperiode de houtkap opschort in bossen die bestemd zijn voor bosbouw en die niet worden beschermd om het behoud van de vogelstand te waarborgen. Voore Mets voegt daaraan toe dat de behandeling van de zaak voor het Hof ertoe zou leiden dat de redelijke termijn voor de behandeling van de hoofdgedingen wordt overschreden.

31 Dienaangaande zij opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de nationale rechterlijke instanties de meest uitgebreide bevoegdheid hebben om het Hof een vraag over de uitlegging van de relevante bepalingen van het Unierecht voor te leggen. Het is uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd, die als enige kennisneemt van zijn nationale recht en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, rekening houdend met de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging of de geldigheid van een Unierechtelijke regel, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden. Bijgevolg rust op door de nationale rechters gestelde vragen een vermoeden van relevantie. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter wanneer de gevraagde uitlegging kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het

Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op die vraag (arrest van 9 september 2021, GE Auto Service Leasing, C-294/20, EU:C:2021:723, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 Hieruit volgt dat het feit dat het antwoord op de prejudiciële vragen kan worden afgeleid uit de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de gevoegde zaken Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 en C-474/19, EU:C:2020:699) en uit het arrest van 4 maart 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 en C-474/19, EU:C:2021:166), en geen juridische moeilijkheid oplevert, zelfs indien dit zou vaststaan, niet van dien aard is dat het verzoek om een prejudiciële beslissing daardoor niet-ontvankelijk wordt.

33 Ten eerste behouden de nationale rechterlijke instanties – zelfs wanneer in de rechtspraak van het Hof al een oplossing is aangedragen voor de rechtsvraag in kwestie – de meest uitgebreide bevoegdheid om zich tot het Hof te wenden indien zij dit wenselijk achten, zonder dat de omstandigheid dat het Hof reeds een uitlegging heeft gegeven aan de bepalingen in kwestie eraan in de weg staat dat het Hof opnieuw uitspraak doet (zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en, ten tweede, is het een nationale rechterlijke instantie geenszins verboden om het Hof een prejudiciële vraag te stellen waarvan de beantwoording in de opvatting van een van de partijen in het hoofdgeding geen ruimte laat voor redelijke twijfel (zie in die zin arrest van 24 februari 2022, Viva Telecom Bulgaria, C-257/20, EU:C:2022:125, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Uit de in punt 31 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak volgt ook dat de duur van het geding voor de nationale rechterlijke instanties irrelevant is voor de beoordeling of een door een van die rechterlijke instanties krachtens artikel 267 VWEU ingediend verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

35 Aan deze beoordeling wordt niet afgedaan door het feit dat zowel de verwijzende rechter als het Hof gebonden is aan het algemene rechtsbeginsel dat eenieder recht heeft op een behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn, dat is neergelegd in artikel 6, lid 1, van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en in artikel 47 van het Handvest.

36 De uitlegging door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van de door artikel 6, lid 1, EVRM gewaarborgde rechten vormt namelijk een minimumbeschermingsniveau waarmee het Hof, gelet op artikel 52, lid 3, van het Handvest, rekening moet houden bij zijn uitlegging van de daarmee corresponderende rechten in artikel 47 van het Handvest (zie in die zin arrest van 26 september 2024, Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, C-432/23, EU:C:2024:791, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat de procedure van artikel 267 VWEU buiten beschouwing moet worden gelaten om te bepalen of de duur van een procedure bij een nationale rechterlijke instantie in strijd is met het in artikel 6, lid 1, EVRM neergelegde recht. Volgens het EHRM zou het meetellen ervan afbreuk doen aan het bij artikel 267 ingevoerde stelsel en aan het doel dat in wezen met die bepaling wordt nagestreefd (EHRM, 26 februari 1998, Pafitis e.a. tegen Griekenland, CE:ECHR:1998:0226JUD002032392, § 95, en EHRM, 30 september 2003, Koua Poirrez tegen Frankrijk, CE:ECHR:2003:0930JUD004089298, § 61).

38 Bijgevolg is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

39 Vooraf zij opgemerkt dat Voore Mets in haar schriftelijke opmerkingen het Hof verzoekt om beantwoording van andere vragen dan die van de verwijzende rechter.

40 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het volgens artikel 267 VWEU aan de nationale rechter en niet aan de partijen in het hoofdgeding staat om zich tot het Hof te wenden. De bevoegdheid om de aan het Hof voor te leggen vragen te bepalen komt dus alleen toe aan de nationale rechter en partijen kunnen de inhoud van deze vragen niet wijzigen (arrest van 6 oktober 2015, T-Mobile Czech Republic en Vodafone Czech Republic, C-508/14, EU:C:2015:657, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 Het beantwoorden van de door partijen in het hoofdgeding geformuleerde vragen zou dus onverenigbaar zijn met de rol die het Hof bij artikel 267 VWEU is toebedeeld. Bovendien zou zulks onverenigbaar zijn met de verplichting van het Hof om de regeringen van de lidstaten en andere belanghebbende partijen in staat te stellen opmerkingen in te dienen overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, aangezien ingevolge deze bepaling alleen de verwijzingsbeslissingen ter kennis van de belanghebbende partijen worden gebracht (arrest van 6 oktober 2015, T-Mobile Czech Republic en Vodafone Czech Republic, C-508/14, EU:C:2015:657, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Bijgevolg behoeven de door Voore Mets aan het Hof gestelde vragen niet te worden beantwoord.

Eerste vraag

43 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 5, onder a), b) en d), van de vogelrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat ingeval de betrokken menselijke activiteit een ander doel heeft dan het vangen, doden of storen van vogels dan wel het vernielen of beschadigen van hun nesten of eieren, de daarin neergelegde verbodsbepalingen slechts van toepassing zijn voor zover zij noodzakelijk zijn om de populatie van de betrokken vogelsoorten in de zin van artikel 2 van die 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.

44 Artikel 5 van de vogelrichtlijn verlangt van de lidstaten, onverminderd de artikelen 7 en 9 van die richtlijn, dat zij de nodige maatregelen nemen voor de invoering van een algemene regeling voor de bescherming van alle in artikel 1 van die richtlijn bedoelde vogelsoorten. Volgens artikel 5, onder a), b) en d), van die richtlijn omvat die regeling met name een verbod om, ten eerste, „ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk de bedoelde vogels te doden of te vangen", ten tweede, „opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of hun nesten weg te nemen" en, ten derde, „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".

45 In de eerste plaats blijkt zowel uit de bewoordingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn, gelezen in het licht van artikel 1, lid 1, ervan, als uit de context van dat artikel en uit het voorwerp en het doel van die richtlijn dat de verbodsbepalingen van artikel 5 van toepassing zijn op alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop de Verdragen van toepassing zijn, zonder dat de toepassing van die verbodsbepalingen derhalve beperkt is tot bepaalde specifieke vogelsoorten of tot soorten die op welk niveau dan ook bedreigd zijn of

waarvan de populatie op lange termijn een neerwaartse trend vertoont (zie in die zin arrest van 4 maart 2021, Föreningen Skydda Skogen, C-473/19 en C-474/19, EU:C:2021:166, punten 36, 37 en 45).

46 Wat in de tweede plaats de in artikel 5, onder a), b) en d), van de vogelrichtlijn opgenomen voorwaarde van opzet betreft, moet worden opgemerkt dat het Hof bij de uitlegging van artikel 12, lid 1, onder a) tot en met c), van de habitatrichtlijn, dat voorziet in soortgelijke verbodsbepalingen als artikel 5, onder a), b) en d), van de vogelrichtlijn, heeft geoordeeld dat aan die voorwaarde is voldaan indien vaststaat dat degene die de handeling heeft verricht, de vangst of de dood van een specimen van een beschermde diersoort, het storen van die soorten of de vernieling van de eieren heeft gewild, of op zijn minst de mogelijkheid daarvan heeft aanvaard (zie in die zin arrest van 4 maart 2021, Föreningen Skydda Skogen, C-473/19 en C-474/19, EU:C:2021:166, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 Volgens vaste rechtspraak moeten de begrippen die worden gebruikt in handelingen ter zake van eenzelfde materie, gelet op de eisen inzake de eenheid en samenhang van de rechtsorde van de Unie, dezelfde betekenis hebben (arrest van 21 maart 2024, Marvesa Rotterdam, C-7/23, EU:C:2024:257, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Gelet op de gelijkenis van de bewoordingen van artikel 12 van de habitatrichtlijn en artikel 5 van de vogelrichtlijn en van de plaats die deze artikelen in hun respectieve regelgevingscontext innemen, moet het begrip „opzet” in artikel 5 van de vogelrichtlijn dus dezelfde uitlegging krijgen als het Hof aan dat begrip heeft gegeven in het kader van artikel 12 van de habitatrichtlijn.

48 Bovendien moet er rekening mee worden gehouden dat de uitlegging van het begrip „opzet” in de zin van punt 46 van het onderhavige arrest voortvloeit uit de arresten van 30 januari 2002, Commissie/Griekenland (C-103/00, EU:C:2002:60, punten 34-36), en 18 mei 2006, Commissie/Spanje (C-221/04, EU:C:2006:329, punt 71). Derhalve kan daaruit worden afgeleid dat de Uniewetgever, door bij de vaststelling van de vogelrichtlijn in 2009 de voorwaarde van opzet zoals opgenomen in artikel 5 van die richtlijn niet nader te preciseren – met name teneinde handelingen die niet tot doel hebben om vogels te vangen, te doden of te storen dan wel hun nesten of eieren te vernielen of te beschadigen, uit te sluiten van de werkingssfeer –, aan die voorwaarde dezelfde betekenis heeft willen toekennen als aan die van artikel 12 van de habitatrichtlijn.

49 De verbodsbepalingen van artikel 5, onder a), b) en d), van de vogelrichtlijn gelden dus niet alleen voor menselijke activiteiten die het vangen, doden en storen van vogels dan wel het vernielen of beschadigen van hun nesten of eieren tot doel hebben, maar ook voor menselijke activiteiten die niet kennelijk daartoe strekken maar een aanvaarding van de mogelijkheid ervan inhouden.

50 Wat in de derde plaats de vraag betreft of, ingeval een menselijke activiteit kennelijk een ander doel heeft dan het vangen, doden en storen van vogels dan wel het vernielen of beschadigen van hun nesten of eieren, de verbodsbepalingen van artikel 5, onder a), b) en d), van de vogelrichtlijn slechts van toepassing zijn voor zover zij noodzakelijk zijn om de populatie van de betrokken vogelsoorten in de zin van artikel 2 van die 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, moet worden vastgesteld dat alleen artikel 5, onder d), van die richtlijn bepaalt dat het daarin genoemde verbod, te weten het verbod om vogels – met name gedurende de broedperiode – opzettelijk te storen, geldt „voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van [de vogelrichtlijn], van wezenlijke invloed is”.

51 Wat de draagwijdte van die voorwaarde betreft, zij eraan herinnerd dat het doel van de vogelrichtlijn blijkens artikel 1, gelezen in het licht van de overwegingen 3, 5, 7 en 8 ervan, erin bestaat om alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is te beschermen, te beheren en te reguleren teneinde de instandhouding ervan als erfgoed van de Europese volkeren te verzekeren, hetgeen een bescherming op lange termijn impliceert door leefgebieden in stand te houden of te herstellen die voldoende gediversifieerd zijn en qua oppervlakte toereikend zijn. Gelet op dit doel verplicht die richtlijn de lidstaten krachtens artikel 2, gelezen in samenhang met overweging 10 ervan, om alle nodige maatregelen te nemen teneinde de populatie van die vogelsoorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening moeten houden met economische en recreatieve eisen, zodat dit niveau als bevredigend kan worden aangemerkt. Derhalve moet, gelet op die bepalingen, de in artikel 5, onder d), van die richtlijn opgenomen zinsnede „voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van [de vogelrichtlijn], van wezenlijke invloed is" aldus worden uitgelegd dat het storen, met name gedurende de broedperiode, moet worden verboden voor zover dat van wezenlijke invloed is op de doelstelling om de populatie van die vogelsoorten op een bevredigend niveau te houden of te brengen.

52 Artikel 5, onder a) en b), van de vogelrichtlijn bevat daarentegen geen voorwaarde die vergelijkbaar is met de voorwaarde in genoemde zinsnede van artikel 5, onder d), van die richtlijn.

53 Aangezien artikel 5, onder a) en b), van de vogelrichtlijn geen soortgelijke voorwaarde als die van artikel 5, onder d), van die richtlijn bevat, moet, gelet op de beoordelingen in de punten 46 tot en met 49 van het onderhavige arrest, dan ook worden geoordeeld dat voor de toepassing van de in artikel 5, onder a) en b), neergelegde verbodsbepalingen niet aan een dergelijke voorwaarde hoeft te zijn voldaan, ongeacht of de betrokken menselijke activiteiten al dan niet tot doel hebben om vogels te vangen of te doden dan wel hun nesten of eieren te vernielen of te beschadigen.

54 Hieruit volgt dat artikel 5, onder a) en b), van de vogelrichtlijn, anders dan artikel 5, onder d), van die richtlijn, menselijke activiteiten die niet van wezenlijke invloed kunnen zijn op de doelstelling om de populatie van vogelsoorten op een bevredigend niveau te houden of te brengen, niet uitsluit van de werkingssfeer ervan, zodat de beoordeling van de impact van een menselijke activiteit op het populatieniveau van de betrokken vogelsoorten irrelevant is voor de toepassing van de in eerstgenoemde bepaling neergelegde verboden.

55 Een dergelijke beoordeling is daarentegen wél relevant in het kader van afwijkingen die krachtens artikel 9 van de vogelrichtlijn worden ingevoerd (zie naar analogie arrest van 4 maart 2021, Föreningen Skydda Skogen, C-473/19 en C-474/19, EU:C:2021:166, punt 58).

56 Bij het onderzoek van die afwijkingen moet namelijk, met name om na te gaan of de aangevraagde afwijking evenredig is, worden beoordeeld welke impact de betrokken activiteit heeft op het populatieniveau van de betrokken vogelsoorten en of deze activiteit noodzakelijk is, alsook of er alternatieve oplossingen bestaan om het tot staving van die afwijking aangevoerde doel te bereiken (zie naar analogie arrest van 4 maart 2021, Föreningen Skydda Skogen, C-473/19 en C-474/19, EU:C:2021:166, punt 59).

57 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 5, onder a), b) en d), van de vogelrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat alleen de verbodsbepaling van artikel 5, onder d), van die richtlijn slechts toepasselijk is voor zover zij noodzakelijk is om storing te voorkomen die van wezenlijke invloed is op het in artikel 2 van die richtlijn genoemde doel om

de populatie van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop de Verdragen van toepassing zijn, 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. Voor de toepassing van de verbodsbepalingen van artikel 5, onder a) en b), van die richtlijn hoeft daarentegen niet aan een dergelijke voorwaarde te zijn voldaan, zelfs niet wanneer de betrokken menselijke activiteit een ander doel heeft dan het vangen of doden van vogels dan wel het vernielen of beschadigen van hun nesten of eieren.

Tweede en derde vraag

58 Met zijn tweede en derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 5, onder a), b) en d), van de vogelrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat indien op basis van wetenschappelijke gegevens en de waarneming van individuele vogels kan worden aangenomen dat in een bos dat volledig wordt gekapt (kaalslag) dan wel gedeeltelijk wordt gekapt (schermslag), 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, een dergelijke houtkap gedurende de broedperiode onder de verbodsbepalingen van die bepaling vallen.

59 Wat in de eerste plaats de omstandigheid betreft dat op basis van wetenschappelijke gegevens en de waarneming van de individuele vogels in kwestie niet kan worden vastgesteld dat er in de betrokken gebieden vogelsoorten voorkomen die in een ongunstige staat verkeren, zij eraan herinnerd dat de werkingssfeer van artikel 5 van de vogelrichtlijn, zoals volgt uit punt 45 van het onderhavige arrest, niet beperkt is tot vogelsoorten die in een dergelijke staat verkeren.

60 In de tweede plaats impliceert kaalslag of schermslag gedurende de broedperiode van vogels in een bos dat wordt gekapt en waarvan is vastgesteld dat er ongeveer tien vogelparen per hectare nestelen, dat de mogelijkheid wordt aanvaard dat gedurende die periode vogels worden gedood of gestoord dan wel dat hun nesten of eieren worden vernield of beschadigd. Overeenkomstig de vaststellingen in de punten 46 tot en met 56 van het onderhavige arrest vallen de op een dergelijke houtkap gerichte handelingen dus hoe dan ook onder de verbodsbepalingen van artikel 5, onder a) en b), van de vogelrichtlijn en, voor zover de daardoor veroorzaakte storing van wezenlijke invloed is op de doelstelling om de populatie van de betrokken vogelsoorten op een bevredigend niveau te houden of te brengen, onder de verbodsbepaling van artikel 5, onder d), van die richtlijn.

61 In de derde plaats is het overeenkomstig het in artikel 191, lid 2, VWEU neergelegde voorzorgsbeginsel gerechtvaardigd om de vaststelling dat in een gebied een bepaald aantal vogelparen per hectare nestelt, te baseren op wetenschappelijke gegevens en waarnemingen van individuele vogels, en met name, zoals in casu, op het type bos en de leeftijd ervan en op de identificatie van enkele specimens bij een inspectie ter plaatse.

62 Gelet op een en ander dient op de tweede en de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 5, onder a), b) en d), van de vogelrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat indien op basis van wetenschappelijke gegevens en de waarneming van individuele vogels kan worden aangenomen dat in een bos dat volledig wordt gekapt (kaalslag) dan wel gedeeltelijk wordt gekapt (schermslag), 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, een dergelijke houtkap gedurende de broedperiode onder de verbodsbepalingen van artikel 5, onder a) en b),

van die richtlijn valt en, voor zover de daardoor veroorzaakte storing van wezenlijke invloed is op de doelstelling om de populatie van de betrokken vogelsoorten op een bevredigend niveau te houden of te brengen, onder de verbodsbepaling van artikel 5, onder d), van die richtlijn.

Vierde tot en met zevende vraag

63 Met zijn vierde tot en met zevende vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 9, lid 1, onder a), derde streepje, van de vogelrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 2 van die richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen regelgeving van een lidstaat die afwijkingen toestaat van de in artikel 5, onder a), b) en d), van die richtlijn neergelegde verbodsbepalingen, opdat gedurende de broedperiode van vogels kaalslag of schermslag kan plaatsvinden ter voorkoming van belangrijke schade aan het bos als eigendom en, indien dit niet het geval is, of die richtlijn in overeenstemming is met de artikelen 16 en 17 van het Handvest.

64 Volgens vaste rechtspraak is het niet aan het Hof om rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken te formuleren [arrest van 20 oktober 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering van een slachtoffer van mensenhandel), C-66/21, EU:C:2022:809, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

65 Dienaangaande kunnen de lidstaten op grond van artikel 9, lid 1, onder a), derde streepje, van de vogelrichtlijn afwijken van de verbodsbepalingen van artikel 5 van die richtlijn, onder meer om belangrijke schade aan bossen te voorkomen.

66 Voorts lijkt een dergelijke afwijking naar Ests recht te kunnen worden toegestaan middels een vergunning van de milieudienst overeenkomstig § 55, leden 3 tot en met 5^1, LKS.

67 In casu volgt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing evenwel niet dat verzoeksters in het hoofdgeding de Estse autoriteiten hebben verzocht om hen via het verlenen van vergunningen in de zin van § 55, leden 3 tot en met 5^1, LKS toe te staan om af te wijken van de verbodsbepalingen van artikel 5, onder a), b) en d), van de vogelrichtlijn. Wat overigens in het bijzonder Lemeks Põlva betreft, blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat in hoger beroep is vastgesteld dat zij zich op geen van de in die bepaling genoemde afwijkingsgronden heeft beroepen.

68 Bijgevolg zijn de vierde tot en met de zevende vraag hypothetisch en dus niet-ontvankelijk.

Kosten

69 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 5, onder a), b) en d), van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand

moet aldus worden uitgelegd dat

alleen de verbodsbepaling van artikel 5, onder d), van die richtlijn slechts toepasselijk is voor zover zij noodzakelijk is om storing te voorkomen die van wezenlijke invloed is op het in artikel 2 van die richtlijn genoemde doel om de populatie van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop de Verdragen van toepassing zijn, 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. Voor de toepassing van de verbodsbepalingen van artikel 5, onder a) en b), van die richtlijn hoeft daarentegen niet aan een dergelijke voorwaarde te zijn voldaan, zelfs niet wanneer de betrokken menselijke activiteit een ander doel heeft dan het vangen of doden van vogels dan wel het vernielen of beschadigen van hun nesten of eieren.

2) Artikel 5, onder a), b) en d), van richtlijn 2009/147

moet aldus worden uitgelegd dat

indien op basis van wetenschappelijke gegevens en de waarneming van individuele vogels kan worden aangenomen dat in een bos dat volledig wordt gekapt (kaalslag) dan wel gedeeltelijk wordt gekapt (schermslag), 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, een dergelijke houtkap gedurende de broedperiode onder de verbodsbepalingen van artikel 5, onder a) en b), van die richtlijn valt en, voor zover de daardoor veroorzaakte storing van wezenlijke invloed is op de doelstelling om de populatie van de betrokken vogelsoorten op een bevredigend niveau te houden of te brengen, onder de verbodsbepaling van artikel 5, onder d), van die richtlijn.

ondertekeningen