

MRF 2026.3

EU-Domstolens dom af 26. februar 2026, 1. afd., sag C-131/24, VIRUS m.fl.

Forbuddet i fuglebeskyttelsesdirektivets art. 5(d) mod forsætlig forstyrrelse af vilde fugle i yngletiden er ikke overtrådt ved et projekt, hvor enkelte individer skades, men afværgeforanstaltninger faktisk forhindrer eller begrænser forstyrrelsen, så den ikke har væsentlig betydning for direktivets formål om at opretholde bestanden. Tilstrækkeligheden af vilkår kan godtgøres ved sagkyndiges vurderinger.

Baggrunden for denne sag var, at de østrigske myndigheder havde meddelt VVM-tilladelse til anlæg af en vej i et skovområde, der var yngleområde for sanglærken, grå agerhøne og vagtel samt habitat for mellemflagspætten. VVM-tilladelsen indeholdt vilkår for projektets gennemførelse for at begrænse virkningen på vilde fugle. Miljøorganisationen VIRUS og flere andre NGO'er anfægtede VVM-tilladelsen ved de østrigske forvaltningsdomstole og gjorde bl.a. gældende, at tilladelsen var i modstrid med forbuddet mod forsætlig forstyrrelse af fuglene i yngletiden i fuglebeskyttelsesdirektivets art. 5(d). Dette førte til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen, hvor den østrigske domstol spurgte, om art. 5(d) skal fortolkes på den måde, at der ikke foreligger en væsentlig forsætlig forstyrrelse i strid med art. 5(d), hvis der sker forstyrrelse af enkelte individer, men forebyggende foranstaltninger sikrer, at bestanden af de påvirkede fuglearter opretholdes på det nødvendige niveau, og hvilke beviskrav der i givet fald stilles til, at foranstaltningerne er tilstrækkelige, herunder om muligheden for udmelding af sagkyndige. EU-Domstolen lagde til grund, at forbuddet mod forsætlig forstyrrelse ikke kun omfatter handlinger, der tilsigter at forstyrre, men også handlinger såsom et vejprojekt, hvis dette har sådanne forstyrrende virkninger, jf. sag C-473/19 (**MRF 2021.35**) (præmis 39 og 42). Men mens der efter fuglebeskyttelsesdirektivets art. 5(a) og (b)

gælder et forbud mod forsætligt at dræbe og indfange fugle og ødelægge deres redder, gælder forbuddet mod forsætlig forstyrrelse i art. 5(d) kun, hvis forstyrrelsen har væsentlig betydning for formålet med fuglebeskyttelsesdirektivet, jf. i samme retning sag C-784/23 (**MRF 2025.53**). Hvis vilkårene for et projekt indeholder passende foranstaltninger, som faktisk forhindrer eller begrænser forstyrrelsen, således at den ikke har væsentlig betydning for formålet om at opretholde bestanden af vilde fuglearter, finder forbuddet i art. 5(d) ikke anvendelse (præmis 44). I forlængelse heraf afviste EU-Domstolen, at forbuddet mod forsætlig forstyrrelse af vilde fugle i art. 5(d) kan fortolkes på samme måde som habitatdirektivets art. 6(3), der alene gælder for de særlige fuglebeskyttelsesområder efter fuglebeskyttelsesdirektivets art. 4. I forhold til beviskrav for, om de fastsatte foranstaltninger for at undgå sådanne virkninger var tilstrækkelige, fastslog EU-Domstolen, at dette spørgsmål ikke er reguleret i fuglebeskyttelsesdirektivet og derfor er undergivet medlemsstaternes procesautonomi, der dog skal respektere effektivitets- og ækvivalensprincipperne og i øvrigt opfylde de krav, der følger af princippet om god forvaltningsskik, som kræver en upartisk og begrundet vurdering, og skal være i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet, men uden at der kan kræves videnskabelig dokumentation for, at foranstaltningerne er tilstrækkelige (præmis 57).

Kommentar: Dommen vedrører fuglebeskyttelsesdirektivets forbud mod forsætlig forstyrrelse af vilde fugle. Reglen i fuglebeskyttelsesdirektivet adskiller sig fra habitatdirektivets art. 12(1)(d), der forbyder uagtsom beskadigelse af yngle- og rasteområder for bilag IV-arter, jf. sag C-357/20 (*Europæisk hamster II*) (**MRF 2021.198**), så der kan ikke nødvendigvis sluttes analogt. Men da det overordnede sigte med de to bestemmelser er at sikre artsbeskyttelse og ikke individbeskyttelse, kan dette tale for, at de to bestemmelser skal fortolkes på samme måde mht., hvilke påvirkninger der er tilladt henholdsvis forbudt, og i hvilket omfang der kan tages hensyn til afværgeforanstaltninger. Denne fortolkning svarer i givet fald til Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis, der har lagt vægt på, om et projekt skader den økologiske funktionalitet af bilag IV-arters yngle- og rasteområde, jf. f.eks. **MRF 2024.273 Mfk**, hvor nævnet stadfæstede VVM-tilladelsen til tre kæmpevindmøller ved Broholm. I forhold til muligheden for, at Miljø- og Fødevareklagenævnet selv indhenter sagkyndige vurderinger, eller der ved domstolene udmeldes syn og skøn i retssager, er dommen på linje med dansk ret.



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

26. februar 2026*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – beskyttelse af vilde fugle – direktiv 2009/147/EF – forbud mod forsætligt at forstyrre fugle – artikel 5, litra d) – projekt vedrørende anlæggelse af en vej, som kan føre til forstyrrelse af visse enheder af visse arter – foranstaltninger til forebyggelse og afbødning af forstyrrelser – bevis for effektiviteten af disse foranstaltninger – udtalelse fra en af retten udpeget sagkyndig«

I sag C-131/24,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig) ved afgørelse af 15. februar 2024, indgået til Domstolen den 16. februar 2024, i sagen

Umweltorganisation VIRUS – Verein Projektwerkstatt für Umwelt und Soziales,

Bürgerinitiative »Nein zur Spange Wörth«,

Umweltorganisation Verein Lebenswertes Traisental,

Umweltorganisation FG LANIUS – Forschungsgemeinschaft für regionale Faunistik und angewandten Naturschutz,

A.H. m.fl.,

mod

Land Niederösterreich ved Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Landesstraßenplanung – ST3,

procesdeltagere:

Land Niederösterreich ved Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Gruppe Wirtschaft, Sport und Tourismus, Abteilung Anlagenrecht – WST1,

Stadt St. Pölten,

Marktgemeinde Ober-Grafendorf,

Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen, og dommerne I. Ziemele, A. Kumin, S. Gervasoni (refererende dommer) og M. Bošnjak,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Umweltorganisation VIRUS – Verein Projektwerkstatt für Umwelt und Soziales ved W. Rehm,
- Bürgerinitiative »Nein zur Spange Wörth« ved Rechtsanwalt W. Schachinger,
- Land Niederösterreich ved Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Landesstraßenplanung – ST3 ved Rechtsanwälte M. Hecht og J. Peer,
- Stadt St. Pölten ved Rechtsanwalt C. Schneider,
- Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) ved Rechtsanwälte C. Holzer og C. Schmelz,
- den østrigske regering ved A. Posch, J. Schmoll og M. Kopetzki, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved L. Langrová, M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,
- den svenske regering ved C. Meyer-Seitz, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved C. Hermes og N. Ruiz García, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. september 2025,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2 og 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7, herefter »fugledirektivet«).
- 2 Anmodningen om præjudiciel afgørelse er indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Umweltorganisation VIRUS – Verein Projektwerkstatt für Umwelt und Soziales (sammenslutning af miljøprojekter og sociale projekter, herefter »VIRUS«), Bürgerinitiative »Nein zur Spange Wörth« (borgerinitiativet »Nej til Wörth-forbindelsen«), Umweltorganisation Verein Lebenswertes Traisental (Miljøorganisationen Lebenswertes Traisental),

Umweltorganisation FG LANIUS – Forschungsgemeinschaft für regionale Faunistik und angewandten Naturschutz (FG LANIUS – forskningsfællesskab inden for regional fauna og anvendt naturbeskyttelse) og A.H. m.fl. og på den anden side Land Niederösterreich ved Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Landesstraßenplanung – ST3 (kontoret for delstatsregeringen i Niederösterreich, afdeling »Planlægning af veje under delstatens kompetence« – ST3) vedrørende afgørelsen om at tillade anlæggelsen af en landevej.

Retsforskrifter

EU-retten

Fugledirektivet

3 Tredje, femte, syvende og ottende betragtning til dette direktiv har følgende ordlyd:

»(3) På medlemsstaternes område i Europa er der konstateret en tilbagegang i bestanden af et stort antal vilde fuglearter. Denne tilbagegang foregår i visse tilfælde meget hurtigt og udgør en alvorlig fare for bevarelsen af det naturlige miljø, navnlig på grund af, at den biologiske ligevægt hermed er truet.

[...]

(5) Beskyttelse af de fuglearter, der i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, er en nødvendig foranstaltning for at virkeliggøre [Det Europæiske Fællesskabs] målsætning med henblik på bedre levevilkår og bæredygtig udvikling.

[...]

(7) Beskyttelse omfatter bevarelse på lang sigt samt forvaltning af de naturlige ressourcer, som er en integrerende del af de europæiske folks arv. Den giver mulighed for at regulere disse ressourcer samt opstiller bestemmelser vedrørende deres udnyttelse på grundlag af de foranstaltninger, der er nødvendige for, at den naturlige ligevægt for de pågældende fuglearter kan bevares og genoprettes i det omfang, dette med rimelighed er muligt.

(8) Det er absolut nødvendigt at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder, hvis samtlige fuglearter skal bevares. Visse fuglearter bør omfattes af særlige beskyttelsesforanstaltninger for så vidt angår deres levesteder med henblik på at sikre, at disse arter kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområder. Disse bestemmelser bør ligeledes tage hensyn til trækfugle og samordnes med henblik på oprettelse af et samlet hele.«

4 Dette direktivs artikel 1 har følgende ordlyd:

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

2. Dette direktiv gælder for fugle samt for deres æg, reder og levesteder.«

5 Samme direktivs artikel 2 bestemmer følgende:

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

6 Fugledirektivets artikel 5 fastsætter følgende

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

- a) forsætligt at dræbe eller indfange dem, uanset hvilken metode der anvendes
- b) forsætligt at ødelægge eller beskadige deres reder og æg samt fjerne deres reder
- c) at indsamle deres æg i naturen og opbevare disse, også selv om de er tomme
- d) forsætligt at forstyrre fuglene navnlig i yngletiden, i det omfang, en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med dette direktiv
- e) at være i besiddelse af fugle af arter, som det ikke er tilladt at jage og indfange.«

7 Dette direktivs artikel 9 har følgende ordlyd:

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

- a) – af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed
 - af hensyn til sikkerheden for luftfarten
 - for at hindre omfattende skader på afgrøder, besætninger, skove, fiskeri- og vandområder
 - for at beskytte flora og fauna
- b) i forsknings- og undervisningsøjemed, for at genoprette og forny bestanden samt for at muliggøre opdræt i forbindelse med de her nævnte formål
- c) for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder.«

Habitatdirektivet

- 8 Artikel 2 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«) bestemmer følgende:

»1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse.

2. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

3. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.«

- 9 Dette direktivs artikel 6 fastsætter følgende:

»1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

10 Samme direktivs artikel 12 har følgende ordlyd:

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

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

2. For disse dyrearter forbyder medlemsstaterne opbevaring, transport eller salg af eller bytte med og udbud til salg eller bytte af enheder, der er indsamlet i naturen, med undtagelse af dem, der lovligt er indsamlet inden iværksættelsen af dette direktiv.

3. Forbuddene i stk. 1, litra a) og b), samt stk. 2 gælder for alle livsstadier hos de dyr, der er omfattet af denne artikel.

4. Medlemsstaterne indfører en ordning med tilsyn med uforsætlig indfangning eller drab af de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a). På grundlag af de indhentede oplysninger gennemfører medlemsstaterne de yderligere undersøgelser eller træffer de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at uforsætlig indfangning eller drab ikke får en væsentlig negativ virkning for de pågældende dyrearter.«

Østrigsk ret

11 § 18 i Niederösterreichisches Naturschutzgesetz 2000 (delstaten Niederösterreichs lov 2000 om naturbeskyttelse) (LGBL 5500-0) med overskriften »Beskyttelse af arter« bestemmer følgende:

»1. Bestemmelserne om beskyttelse af arterne har til formål at beskytte og vedligeholde vilde dyre- og plantearter i deres naturlige og historiske diversitet. Beskyttelsen af arterne omfatter. Beskyttelsen af arterne omfatter:

- 1) beskyttelse af dyr, planter og deres biocønoser mod menneskeskabt skade, navnlig mod menneskets bemægtigelse
- 2) beskyttelse, vedligeholdelse, udvikling og retablering af levesteder for vilde dyre- og plantearter samt bevarelse af deres livsbetingelser

[...]

2. Delstatsregeringen fastsætter ved bekendtgørelse, hvilke vilde planter eller dyr der skal anses for at være fuldstændigt – eller delvist eller midlertidigt, når det er tilstrækkeligt til artens bevarelse – beskyttede arter, som ikke er vildt som omhandlet i Niederösterreichisches Jagdgesetz 1974 (delstaten Niederösterreichs jagtlov af 1974) (LGBI. 6500), og hvis bestand det er nødvendigt at beskytte eller vedligeholde:

- 1) som følge af deres sjældne art eller den fare, der er for deres bestand
- 2) af videnskabelige eller kulturelle årsager
- 3) som følge af deres nytte eller deres betydning for økosystemet,
eller
- 4) med henblik på at bevare naturens eller landskabernes diversitet eller særlige beskaffenhed.

I bekendtgørelsen kan angives de dyre- eller plantearter, hvis bestand på delstatens område er truet af udryddelse.

[...]

4. For så vidt angår de arter, der nyder særlig beskyttelse i medfør af stk. 2 og 3, er det forbudt

[...]

- 3) at skade, ødelægge eller fjerne æg, larver, pupper og disse dyrs reder eller redepladser, deres ynglepladser, deres gydepladser eller skjulesteder, samt
- 4) at forstyrre biotoperne, ynglepladserne og levesteder for de arter, der er truet af udryddelse, og som er omhandlet i bekendtgørelsen, navnlig ved foto- eller filmoptagelser.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 12 I 2014 ansøgte delstaten Niederösterreich om tilladelse til at anlægge en 1,69 km lang vej med to baner i begge retninger i et delvist skovklædt område syd for St. Pölten (Østrig), der skulle fungere som tilslutning til motorvej S34.
- 13 Efter en vurdering af projektets indvirkninger på miljøet blev det godkendt ved en afgørelse truffet den 12. november 2019.
- 14 Sagsøgerne i hovedsagen anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig), som er den forelæggende ret.
- 15 De har for denne ret gjort gældende, at der inden for anlægsområdet findes områder med afkom af sanglærken, den grå agerhøne og vagtlen, som er fugle, der yngler på jorden i åbne marker, og at den støj, som den fremtidige biltrafik vil forårsage, ligeledes vil forstyrre mange skovfuglearter i nærheden af dette område, navnlig mellemflagspætten. Den planlagte vej forventes nemlig at muliggøre en anslået trafik på ca. 12 000 køretøjer om dagen.

- 16 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at det omhandlede projekt for at begrænse indvirkningen på de bestande af vilde fugle, der findes på eller i nærheden af lokaliteten, fastsætter forskellige foranstaltninger, herunder bl.a. at arbejdet kun kan udføres i bestemte måneder af året, og at gamle træer skal bevares i en afstand af mindst 300 m fra vejen med et samlet areal på 6,6 ha.
- 17 Ifølge rapporten fra de to sagkyndige, der er udpeget af den forelæggende ret, vil de planlagte foranstaltninger, hvis de gennemføres, gøre det muligt at undgå enhver væsentlig forstyrrende virkning på de berørte arter. De sagkyndige har imidlertid anerkendt, at disse foranstaltninger ikke vil kunne forhindre, at enkelte individer påvirkes af projektet, ikke mindst på grund af levetiden for størstedelen af de berørte skovfugle. De har ikke desto mindre forsikret, at de nævnte foranstaltninger beskytter disse arters levesteder og betingelserne for deres redebygning.
- 18 Sagsøgerne i hovedsagen har anfægtet denne vurdering.
- 19 Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, om de foranstaltninger, der har til formål at forebygge eller begrænse forstyrrelser af de fuglearter, der er berørt af det omhandlede projekt, kan tages i betragtning ved vurderingen af, om projektet opfylder kravene i fugledirektivets artikel 5, litra d). Det forekommer den forelæggende ret, at Domstolens praksis, der forbyder, at der tages hensyn til foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere skadelige virkninger på den beskyttede lokalitet på tidspunktet for den vurdering, der går forud for den i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, omhandlede vurdering, ikke kan overføres på fugledirektivets artikel 5, litra d).
- 20 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at fortolkningen af fugledirektivets artikel 5, litra d), tværtimod skal bringes i overensstemmelse med fortolkningen af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), som forslået af Kommissionen i dens vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til sidstnævnte direktiv (C(2021) 7301 final). Det væsentlige kriterium, der følger af denne fortolkning, er, at lokalitetens permanente økologiske funktion skal opretholdes eller forbedres.
- 21 Da fugledirektivets artikel 5, litra d), kun forbyder forstyrrelser, i det omfang de har væsentlig betydning for formålet med dette direktiv, skal spørgsmålet om, hvorvidt de har en sådan betydning, vurderes under hensyntagen til foranstaltningerne til forebyggelse og afbødning af de forstyrrelser, som projektet medfører. En fravigelse i henhold til direktivets artikel 9 er kun nødvendig, hvis det projekt, der ledsages af disse foranstaltninger, skal forbydes i henhold til samme direktivs artikel 5, litra d).
- 22 For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, hvilke beviser der skal kræves med henblik på at godtgøre effektiviteten af foranstaltningerne til undgåelse eller begrænsning af projektets forstyrrende virkninger.
- 23 Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om den grad af sikkerhed med hensyn til effektiviteten af disse foranstaltninger, der kræves i henhold til fugledirektivets artikel 5, litra d), kan sammenlignes med den grad af sikkerhed, som Kommissionen i sin vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet anser for krævet i henhold til sidstnævnte direktivs artikel 12, stk. 1, litra d). Kommissionens fortolkning vil bevirke, at der skal foretages en vurdering af effektiviteten af foranstaltninger til forebyggelse og afbødning af forstyrrelser, som skal støttes på rapporter fra sagkyndige, der er udpeget af myndighederne eller af domstolene, forudsat at de heri omhandlede vurderinger er videnskabeligt forsvarlige i lyset af den nuværende viden og detaljeret begrundet.

- 24 Den forelæggende ret finder derimod, at vurderinger med disse kendetegn fra sagkyndige, der er udpeget af retten, ikke vil være tilstrækkelige, hvis sådanne beviskrav, som Domstolen har defineret med hensyn foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere skadelige virkninger som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, hvorefter enhver rimelig videnskabelig tvivl skal være udelukket, anvendes.
- 25 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om den skal anvende den bevisstandard, der vedrører gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), eller den bevisstandard, der vedrører de i dette direktivs artikel 6, stk. 3, omhandlede foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere skadelige virkninger. Den ser ingen grund til ikke at anvende sidstnævnte kriterium i forbindelse med vurderingen af beskyttelsen af de dyrearter, der er berørt af det pågældende projekt.
- 26 Effektiviteten af disse foranstaltninger bør således være så videnskabeligt veldokumenteret, at der ikke kan være nogen rimelig tvivl herom.
- 27 I det foreliggende tilfælde ville det betyde, at de foreslåede foranstaltninger vedrørende mellemflagspætten ikke kan anses for at være af en sådan art, at de sikrer denne arts biologiske funktion, da der ikke foreligger videnskabelig dokumentation for deres effektivitet.
- 28 Under disse omstændigheder har Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal [fugledirektivets] artikel 5 [...] fortolkes således, at der ikke foreligger forsætlig forstyrrelse af fugle som omhandlet i denne artikels litra d), når der ganske vist kan ske forstyrrelse af enkelte enheder af visse arter, men enhver indvirkning på det formål, der er fastsat i direktivets artikel 2, undgås gennem foranstaltninger, som gennemføres i rette tid og i passende form?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal enhver videnskabelig tvivl om foranstaltningernes effektivitet da være udelukket i den forstand, at en af retten [udpeget sagkyndigs] velbegrundede faglige vurdering er tilstrækkelig, eller skal der foreligge objektiv videnskabelig dokumentation for succesfulde praktiske erfaringer med disse foranstaltninger?»

Anmodningen om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del

- 29 Ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. oktober 2025 har VIRUS anmodet om, at retsforhandlingernes mundtlige del genåbnes i henhold til artikel 83 i Domstolens procesreglement.
- 30 Til støtte for sin anmodning har VIRUS gjort gældende, at generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Voore Mets og Lemeks Põlva (C-784/23, EU:C:2025:67), dom af 1. august 2025, Voore Mets og Lemeks Põlva (C-784/23, EU:C:2025:609), og generaladvokatens forslag til afgørelse i den foreliggende sag blev fremsat, henholdsvis afsagt efter afslutningen af den skriftlige forhandling og derfor udgør nye faktiske omstændigheder, der kan være af afgørende betydning

for Domstolens afgørelse. VIRUS har desuden begrundet sin anmodning om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del med, at sammenslutningen er uenig i ovennævnte forslag til afgørelse.

- 31 I overensstemmelse med artikel 83 i Domstolens procesreglement kan Domstolen til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt en part, efter at denne del af retsforhandlingerne er afsluttet, er fremkommet med nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er af afgørende betydning for Domstolens afgørelse.
- 32 Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag.
- 33 Det forholder sig nemlig således, at hverken generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i sagen Voore Mets og Lemeks Põlva (C-784/23, EU:C:2025:67), i den foreliggende sag, eller dom af 1. august 2025, Voore Mets og Lemeks Põlva (C-784/23, EU:C:2025:609), udgør nye faktiske omstændigheder, som kan have afgørende betydning for den afgørelse, som Domstolen skal træffe i den foreliggende sag. Henset til samtlige de oplysninger, som Domstolen råder over, finder den desuden, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at den kan træffe afgørelse om den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.
- 34 Hvad angår VIRUS' uenighed med de i denne doms præmis 33 nævnte forslag til afgørelse skal det desuden bemærkes for det første, at der i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og i procesreglementet ikke er fastsat en mulighed for, at de berørte personer, der er omfattet af denne stats artikel 23, kan afgive indlæg som svar på generaladvokatens forslag til afgørelse (dom af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl., C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 For det andet skal generaladvokaten i medfør af artikel 252, stk. 2, TEUF fuldstændig upartisk og uafhængigt offentligt fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, der i overensstemmelse med statuten for Den Europæiske Unions Domstol kræver dennes deltagelse. Der er således ikke tale om en udtalelse rettet til dommere eller parter, som hidrører fra en myndighed uden for Domstolen, men om en selvstændig og begrundet udtalelse, som fremsættes offentligt af et medlem af selv samme institution. På denne baggrund kan generaladvokatens forslag til afgørelse ikke drøftes af parterne (jf. i denne retning dom af 6.10.2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, præmis 21). Domstolen er i øvrigt hverken bundet af disse forslag til afgørelse eller af den begrundelse, hvorpå generaladvokaten har støttet disse. En parts uenighed med generaladvokatens forslag til afgørelse, uanset hvilke spørgsmål der undersøges heri, kan følgelig ikke i sig selv udgøre et forhold, som kan begrunde genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del (dom af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl., C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 På denne baggrund finder Domstolen efter at have hørt generaladvokaten, at det er ufornuddent at genåbne retsforhandlingernes mundtlige del.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 37 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om fugledirektivets artikel 5, litra d), skal fortolkes således, at der ikke er tale om forsætlig forstyrrelse som omhandlet i denne bestemmelse, når de foranstaltninger, der gennemføres inden for rammerne af et projekt, gør det muligt at forebygge enhver væsentlig virkning vedrørende formålene med dette direktiv.
- 38 I første række bemærkes for det første, at medlemsstaterne i henhold til fugledirektivets artikel 5, litra d), skal forbyde forsætlig forstyrrelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, navnlig i yngletiden, i det omfang en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med dette direktiv.
- 39 Det bemærkes ligeledes for det andet, at dette forbud supplerer andre forbud i nævnte direktivs artikel 5, litra a) og b), der navnlig vedrører forsætligt drab eller forsætlig fangst af fugle af disse arter samt forsætlig ødelæggelse eller beskadigelse af deres reder og æg. Alle disse forbud finder imidlertid ikke kun anvendelse på menneskelige aktiviteter, der har til formål at skade fugle, men også på aktiviteter, hvor muligheden for en sådan skade accepteres, selv om de ikke åbenbart har et sådant formål (jf. i denne retning dom af 1.8.2025, Voore Mets og Lemeks Pölva, C-784/23, EU:C:2025:609, præmis 49). Det vejanlægsprojekt, der er genstand for tvisten i hovedsagen, kan derfor være omfattet af anvendelsesområdet for fugledirektivets artikel 5, litra d), selv om det ikke har til formål at skade fuglene.
- 40 For det tredje fremgår det af fugledirektivets artikel 1, sammenholdt med tredje, femte, syvende og ottende betragtning til dette direktiv, at formålet med dette direktiv er at opretholde eller tilpasse bestanden af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, til et passende niveau. I henhold til fugledirektivets artikel 2 skal dette niveau især imødekomme økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodese økonomiske og rekreative hensyn (jf. i denne retning dom af 1.8.2025, Voore Mets og Lemeks Pölva, C-784/23, EU:C:2025:609, præmis 51).
- 41 Fugledirektivets artikel 5, litra d), forbyder således forstyrrelser, der har en væsentlig indvirkning på det niveau, der skønnes at være tilstrækkeligt for bestanden af vilde fuglearter, og ikke på enheder af disse arter, medmindre bestanden af en given vild fugleart er så reduceret i antal, at forstyrrelsen af isolerede enheder af denne art kan bringe bevarelsen af selve fuglearten i fare.
- 42 I anden række bemærkes, at der ved fortolkningen af fugledirektivets artikel 5, litra d), med henblik på besvarelsen af det første spørgsmål ifølge fast retspraksis ikke blot tages hensyn til denne bestemmelses ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. i denne retning dom af 4.3.2021, Föreningen Skydda Skogen, C-473/19 og C-474/19, EU:C:2021:166, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Hvad for det første angår ordlyden af fugledirektivets artikel 5, litra d), bemærkes, at til forskel fra forbuddene i dette direktivs artikel 5, litra a) og b), finder det heri omhandlede forbud, nemlig forbuddet mod forsætligt at forstyrre fuglene, især i yngletiden, anvendelse, »i det omfang en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med [dette direktiv]« (dom af 1.8.2025, Voore Mets og Lemeks Pölva, C-784/23, EU:C:2025:609, præmis 50). Til forskel fra hvad der

kræves i henhold til fugledirektivets artikel 5, litra a) og b), er en undersøgelse af de menneskelige aktiviteters indvirkning på bestanden af de pågældende fuglearter følgelig relevant for anvendelsen af forbuddet i fugledirektivets artikel 5, litra d) (jf. i denne retning dom af 1.8.2025, Voore Mets og Lemeks Põlva, C-784/23, EU:C:2025:609, præmis 54).

- 44 Det følger heraf, at hvis passende forebyggende foranstaltninger faktisk forhindrer, at et projekt forstyrrer vilde fugle, eller faktisk er egnet til at reducere denne forstyrrelse, således at den ikke har væsentlig betydning for formålet med fugledirektivet, følger det af ordlyden af dette direktivs artikel 5, litra d), og af den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, at forbuddet mod forsætlig forstyrrelse i denne bestemmelse ikke finder anvendelse. Eksistensen af sådanne foranstaltninger, hvis gennemførelse er fastsat i projektet, skal derfor tages i betragtning ved vurderingen af, om forbuddet mod forstyrrelse af vilde fugle i fugledirektivets artikel 5, litra d), er til hinder for projektet.
- 45 Med henblik på at nå de mål med fugledirektivet, hvortil der er henvist i denne doms præmis 40, dvs. opretholdelse eller tilpasning af bestanden af vilde fuglearter, er det for det andet ikke nødvendigt, at et projekts forstyrrende virkninger på vilde fuglearter vurderes uafhængigt af de ledsageforanstaltninger til projektet, der foreslås med henblik på at forhindre eller mindske disse virkninger. De forstyrrelser, som de vilde fuglearter faktisk vil blive udsat for som følge af gennemførelsen af det projekt, der ledsages af de pågældende foranstaltninger, er nemlig de eneste, der er relevante i forhold til disse mål.
- 46 Denne analyse modsiges ikke af den løsning, som Domstolen valgte i dom af 12. april 2018, People Over Wind og Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244), i modsætning til, hvad sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende i deres skriftlige indlæg. Selv om der, således som Domstolen fastslog i denne dom, ikke inden for rammerne af habitatdirektivet skal tages hensyn til foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere et projekts skadelige virkninger i forbindelse med den foreløbige vurdering af dette projekt, skyldes dette den omstændighed, at der i denne første fase af analysen skal tages stilling til, om projektet skal underkastes den formelle procedure for vurdering af dets indvirkning på et beskyttet område i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum. Eftersom fugledirektivets artikel 5, litra d), ikke sonder mellem to faser af vurderingen af de forstyrrelser, som projekterne kan udsætte vilde fuglearter for, skal disse forstyrrelser derimod umiddelbart vurderes fuldt ud under hensyntagen til de foranstaltninger, der har til formål at forebygge eller afbøde dem.
- 47 Det følger af det ovenstående, at artikel 5, litra d), i fugledirektivet skal fortolkes således, at der ikke er tale om forsætlig forstyrrelse som omhandlet i denne bestemmelse, når de foranstaltninger, der gennemføres inden for rammerne af et projekt, gør det muligt at forebygge enhver væsentlig virkning, der er i strid med formålene med dette direktiv om opretholdelse eller tilpasning af bestanden af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, til et passende niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav, og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.

Det andet spørgsmål

- 48 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om effektiviteten af de foranstaltninger, der har til formål at hindre enhver forstyrrelse, der har en væsentlig betydning for de vilde fuglearter, som omhandlet i fugledirektivets artikel 5, litra d), kan påvises

ved en af retten udpeget sagkyndigs velbegrundede faglige vurdering, eller om der skal foreligge objektiv videnskabelig dokumentation for succesfulde praktiske erfaringer med sådanne foranstaltninger.

- 49 Det skal for det første bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 86 i forslaget til afgørelse, at hverken fugledirektivets artikel 5 eller nogen anden bestemmelse fastsætter regler om bevisførelse i forbindelse med undersøgelsen af forstyrrelser af vilde fuglearter som følge af menneskelig aktivitet.
- 50 Under disse omstændigheder tilkommer det i medfør af princippet om procesautonomi og med forbehold for overholdelsen af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte bestemmelser vedrørende bevisoptagelse, hvilke bevismidler der kan gøres gældende ved den kompetente nationale ret, og hvilke principper der regulerer denne rets vurdering af beviskraften af de beviser, der er forelagt for den (jf. i denne retning dom af 21.6.2017, W m.fl., C-621/15, EU:C:2017:484, præmis 25).
- 51 Ækvivalensprincippet kræver, at disse processuelle regler ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende situationer, der er underlagt national ret (jf. i denne retning dom af 8.5.2025, Beevers Kaas, C-581/23, EU:C:2025:323, præmis 44). Dette princip er følgelig ikke til hinder for, at beviset for effektiviteten af de foranstaltninger, der har til formål at forebygge enhver væsentlig forstyrrelse af de pågældende arter, føres ved en af retten udpeget sagkyndigs velbegrundede faglige vurdering, hvis national ret tillader denne bevismetode i tilsvarende situationer, der er underlagt national ret, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 52 Effektivitetsprincippet kræver, at de nævnte processuelle regler ikke i praksis må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (jf. i denne retning dom 21.6.2017, W m.fl., C-621/15, EU:C:2017:484, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis, og af 30.1.2025, Caronte & Tourist, C-511/23, EU:C:2025:42, præmis 44).
- 53 I denne henseende bemærkes, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 88 i forslaget til afgørelse, at effektivitetsprincippet for så vidt angår det forbud mod forsætlig forstyrrelse af vilde fugle, der er fastsat i fugledirektivets artikel 5, litra d), indebærer, at det ikke må være uforholdsmæssigt vanskeligt at føre bevis for, at en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med dette direktiv. En sådan betragtning gælder ligeledes for beviset for, at forstyrrelsen ikke har nogen væsentlig betydning for formålet med dette direktiv.
- 54 For det andet skal det bemærkes, at medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, er forpligtede til at sikre overholdelsen af de krav, der følger af princippet om god forvaltningsskik (jf. i denne retning dom af 22.9.2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl., C-159/21, EU:C:2022:708, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Dette princip kræver bl.a., at den administrative myndighed foretager en omhyggelig og upartisk undersøgelse af alle relevante aspekter, således at den ved vedtagelsen af sin afgørelse råder over så væsentlige og pålidelige elementer som muligt (jf. i denne retning dom af 14.5.2020, Agrobet CZ, C-446/18, EU:C:2020:369, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

- 56 Princippet om god forvaltningsskik pålægger ligeledes forvaltningen at begrunde sine afgørelser, når den gennemfører EU-retten (jf. i denne retning dom af 24.2.2022, SC Cridar Cons, C-582/20, EU:C:2022:114, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Hvad for det tredje angår miljørisikovurderingen skal denne i overensstemmelse med artikel 191, stk. 2, TEUF foretages under overholdelse af forsigtighedsprincippet. I denne forbindelse påhviler det navnlig de kompetente myndigheder at tage de mest pålidelige videnskabelige data, der er til rådighed, og de seneste internationale forskningsresultater i betragtning (jf. i denne retning dom af 1.10.2019, Blaise m.fl., C-616/17, EU:C:2019:800, præmis 46, 93 og 94, og af 12.6.2025, Eesti Suurkiskjad, C-629/23, EU:C:2025:429, præmis 42). Det kan derimod ikke kræves, at beviset for effektiviteten af disse foranstaltninger føres ved hjælp af videnskabelig dokumentation, der godtgør, at de pågældende foranstaltninger med succes er blevet gennemført i praksis, eftersom en sådan dokumentation ikke nødvendigvis er tilgængelig.
- 58 I lyset af ovenstående bemærkninger skal det andet spørgsmål besvares med, at effektiviteten af de foranstaltninger, der har til formål at hindre enhver forstyrrelse, der har en væsentlig betydning for de vilde fuglearter, som omhandlet i fugledirektivets artikel 5, litra d), kan påvises ved en af retten udpeget sagkyndigs velbegrundede faglige vurdering, forudsat at denne vurdering er baseret på de mest pålidelige videnskabelige data, der er til rådighed, og tager de seneste internationale forskningsresultater i betragtning. Det kan derimod ikke kræves, at beviset for effektiviteten af disse foranstaltninger føres ved hjælp af videnskabelig dokumentation, der godtgør, at foranstaltningerne med succes er blevet gennemført i praksis.

Sagsomkostninger

- 59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 5, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle**

skal fortolkes således, at

der ikke er tale om forsætlig forstyrrelse som omhandlet i denne bestemmelse, når de foranstaltninger, der gennemføres inden for rammerne af et projekt, gør det muligt at forebygge enhver væsentlig virkning, der er i strid med formålene med dette direktiv om opretholdelse eller tilpasning af bestanden af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, til et passende niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav, og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.

- 2) Effektiviteten af de foranstaltninger, der har til formål at hindre enhver forstyrrelse, der har en væsentlig betydning for de vilde fuglearter, som omhandlet i artikel 5, litra d), i direktiv 2009/147, kan påvises ved en af retten udpeget sagkyndigs velbegrundede faglige vurdering, forudsat at denne vurdering er baseret på de mest pålidelige videnskabelige**

data, der er til rådighed, og tager de seneste internationale forskningsresultater i betragtning. Det kan derimod ikke kræves, at beviset for effektiviteten af disse foranstaltninger føres ved hjælp af videnskabelig dokumentation, der godtgør, at foranstaltningerne med succes er blevet gennemført i praksis.

Underskrifter