



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremsat den 13. juli 2023¹

Sag C-434/22

AS »Latvijas valsts meži«

mod

Dabas aizsardzības pārvalde

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Administratīvā rajona tiesa (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager, Letland))

»Præjudiciel forelæggelse – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – direktiv 92/43/EØF – passende vurdering af virkningerne på lokaliteten – begreberne plan eller projekt – indgreb i en skov for at forebygge brande – direkte forbindelse med lokalitetens forvaltning eller nødvendigheden heraf – foranstaltningens hastende karakter – forsigtighedsforanstaltninger – princippet om loyalt samarbejde – genoprettelse af påvirkninger«

I. Indledning

1. Habitatdirektivets² artikel 6, stk. 3, kræver en forhåndsvurdering af virkningerne af planer og projekter, som kan påvirke naturreservater af fællesskabsbetydning – såkaldte Natura 2000-områder – væsentligt. Skal også brandforebyggende forsigtighedsforanstaltninger i skovområder forhåndsvurderes? Og hvad er konsekvenserne af en manglende vurdering? Disse spørgsmål skal afklares i den foreliggende præjudicielle procedure.

2. Hovedsagen vedrører brugeren af en skov i et Natura 2000-område, som uden forhåndsvurdering har fældet træer for at lette den fremtidige bekæmpelse af brande. Efter at de for områdebevaringen ansvarlige myndigheder fik kendskab hertil, udstedte de påbud om bestemte foranstaltninger, som blev anfægtet af brugeren. Ud over vurderingspligten for sådanne brandforebyggende forsigtighedsforanstaltninger skal det navnlig drøftes, hvilke foranstaltninger der kan påbydes, når sådanne aktiviteter er blevet gennemført uden en forhåndsvurdering.

¹ – Originalsprog: tysk.

² – Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13.5.2013 om tilpasning af visse direktiver vedrørende miljø på grund af Republikken Kroatiens tiltrædelse (EUT 2013, L 158, s. 193).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

3. Habitatdirektivets artikel 1, litra l), definerer et særligt bevaringsområde som »et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt, en administrativ bestemmelse og/eller en aftale, og hvor der gennemføres de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og/eller de arter, for hvilke lokaliteten er udpeget«.

4. Udpegningen af særlige bevaringsområder er fastlagt i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4:

»Når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt efter fremgangsmåden i stk. 2, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som særligt bevaringsområde hurtigst muligt og inden for højst seks år, idet prioriteringen fastsættes i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I eller en art i bilag II og for sammenhængen i Natura 2000 og i lyset af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.«

5. Reglerne for bevaringen af Natura 2000-områder er navnlig fastsat i habitatdirektivets artikel 6:

»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

gavnige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

6. Desuden omhandler det første spørgsmål definitionen af projekt i VVM-direktivets³ artikel 1, stk. 2, litra a):

»2. I dette direktiv forstås ved:

a) »projekt«

gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder

andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden

b) [...]«

B. Lettisk ret

7. Letland har gennemført habitatdirektivet ved »Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām« (lov om særlige bevaringsområder).

8. Med henblik på bevaringen af det omtvistede område blev Ministru kabineta 2017. gada 16. Augusta noteikumi Nr. 478, »Dabas lieguma »Ances purvi un meži« individuālie aizsardzības un izmantošanas noteikumi« (ministerrådets dekret nr. 478 af 16.8.2017 om særlige regler for bevarelse og anvendelse af naturreservatet »Ances moser og skove«, herefter »dekret nr. 478«) vedtaget.

9. I henhold til underafsnit 11.2 i dekret nr. 478 er det på skovarealerne forbudt at fælde tørre træer samt fjerne væltede træer, førne eller dele heraf, hvis diameter er over 25 cm på det tykkeste sted, hvis deres samlede volumen er mindre end 20 kubikmeter pr. hektar bevoksning, med følgende undtagelser: 11.2.1. Fældning og fjernelse af farlige træer, idet træerne efterlades i bevoksningen, 11.2.2. udførelse af sådanne aktiviteter i prioriterede skovbiotoper i Den Europæiske Union, i skovbevoksede tørvemoser (91D0*), i sumpskove (9080*), i skove ved vandløb, flodbreder og sletter, hvor oversvømmelse kan finde sted (91E0*), og i gamle eller naturlige boreale skove (9010*), hvor det er forbudt at fælde tørre træer og fjerne væltede træer, førne eller dele heraf, hvis diameter er over 25 cm på det tykkeste sted.

10. Underafsnit 23.3.3 i dekret nr. 478 bestemmer, at det fra den 1. februar til den 31. juli er forbudt at udøve skovdrift i det område af reservatet, der er sæsonbestemt, med undtagelse af foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af skovbrande.

11. Naturreservatet har en naturbeskyttelsesplan (plan for årene 2016-2028, herefter »naturbeskyttelsesplanen«), som blev godkendt ved Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra 2016. gada 28. aprīļa rīkojums nr. 105 (bekendtgørelse nr. 105 fra ministeren for miljøbeskyttelse og regionaludvikling af 28.4.2016).

³ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1), som ændret ved direktiv 2014/52/EU af 16.4.2014 (EUT 2014, L 124, s. 1).

III. Faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

12. Ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse er naturreservatet »Ances purvi un meži« (»Ances moser og skove«, herefter »naturreservatet«) et særligt bevaringsområde af fællesskabsbetydning med et samlet areal på 9 822 ha⁴. Det blev oprettet for at sikre bevaring og forvaltning af særligt beskyttede biotoper i Letland og Den Europæiske Union, af steder med sjældne og beskyttede dyre- og plantearter samt af områdets landskab med kystnære lavninger og klitter. Naturreservatet omfatter 20 særligt beskyttede biotoper af fællesskabsbetydning med et samlet areal på 9 173 ha⁵, 48 beskyttede arter af karplanter, 28 arter af bryofytter, 2 svampearter, 9 lavarter, 11 arter af pattedyr, 61 sjældne fuglearter og 15 hvirvelløse arter. Området er vigtigt for sjældne og truede fugle, der yngler i området. I 2004 blev naturreservatet med et areal på 10 056 ha optaget på listen over områder af international betydning for bevaring af fugle.

13. Den 31. juli 2019 indgav aktieselskabet Latvijas valsts meži⁶ en ansøgning til Valsts vides dienests (statens miljøtjeneste, Letland) med anmodning om en indledende miljøkonsekvensvurdering og udstedelse af tekniske standarder i forbindelse med gennemførelsen af planlagte aktiviteter i naturreservatet, der ifølge Valsts meža dienests (statsskovvæsenet, Letland) var planlagt for året 2019 som et led i planen for brandforebyggende foranstaltninger. Disse foranstaltninger omfatter fældning af træer for på lang sigt at forbedre brandbeskyttelsen i naturreservatet og desuden sikre en god og effektiv forebyggelse og bekæmpelse af eventuelle skovbrande, der måtte bryde ud.

14. Ved afgørelse af 4. december 2019 besluttede Ventspils reģionālā vides pārvalde (den regionale miljømyndighed i Ventspils, Letland), som henhører under statens miljøtjeneste, at anvende proceduren for vurdering af virkningerne på miljøet på ansøgerens foreslåede aktivitet. Ved afgørelse af 20. februar 2020 fra Vides pārraudzības valsts birojs (det statslige miljøtilsynskontor, Letland) blev afgørelsen af 4. december 2019 fra den regionale miljømyndighed i Ventspils stadfæstet, idet det blev erklæret, at den af ansøgeren foreslåede aktivitet ikke var omfattet af proceduren for vurdering af virkningerne på miljøet, men af vurderingsproceduren for Natura 2000-lokaliteter.

15. Latvijas valsts meži meddelte det statslige miljøtilsynskontor, at planen for foranstaltninger til brandforebyggelse (for året 2019) ikke ville blive gennemført, og at vurderingsproceduren for særlige bevaringsområder af fællesskabsbetydning (Natura 2000) derfor ikke ville blive gennemført.

16. Den 7. og 14. januar 2021 inspicerede medarbejdere fra administrationen i regionen Kurzeme (Letland) under Dabas aizsardzības pārvalde (miljøbeskyttelsesmyndigheden, Letland) naturreservatet og konstaterede, at Latvijas valsts meži havde fældet træer og således udvidet naturveje i et ca. 17 km langt område af naturreservatet.

⁴ – Ifølge punkt 1.1 i standardformularen (<https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=LV0523400>) er der tale om en lokalitet af type C. I henhold til forklaringerne i Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 11.7.2011 om en formular for oplysninger vedrørende Natura 2000-lokaliteter (EUT 2011, L 198, s. 39 (s. 53 og 54)) er den dermed både beskyttet i henhold til habitatdirektivet og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30.11.2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7), som ændret ved direktiv 2013/17.

⁵ – I henhold til punkt 3.1 i standardformularen indeholder lokaliteten væsentlige arealer med skovnaturtyper, navnlig ca. 5500 ha skovbevoksede klitter i de atlantiske, kontinentale og boreale regioner (2180), ca. 900 ha vestlig taiga (9010*), mere end 250 ha fennoskandiske løvfældende sumpskove (9080*) og ca. 730 ha skovbevoksede tørvemoser (91D0*). Asterisken i koden angiver, at de tre sidstnævnte naturtyper er prioriterede.

⁶ – Ifølge denne virksomheds websted (<https://www.lvm.lv/en/about-us>) driver den Letlands statslige skove, i alt over 1,6 mio. ha. Aktierne i dette selskab ejes af den lettiske stat (<https://www.lvm.lv/en/about-us/management>).

17. Miljøbeskyttelsesmyndigheden fandt, at der i det foreliggende tilfælde var blevet udført en aktivitet, som hverken var forudset i naturreservatets naturbeskyttelsesplan eller i det lettiske dekret nr. 478. Den konstaterede endvidere, at denne aktivitet var en del af en planlagt aktivitet, som tidligere havde været omfattet af den ovennævnte procedure for vurdering af virkningerne på bevaringsområdet.

18. Derfor pålagde miljøbeskyttelsesmyndigheden ved afgørelse af 15. januar 2021 Latvijas valsts meži at mindske den negative indvirkning på naturbeskyttelsesværdierne af den aktivitet, der var udført på naturreservatets område, ved at efterlade fældede fyrretræer med en diameter på mere end 25 cm i skovbevoksningerne. Den begrundede dette med, at de fældede træer i sidste ende ved den efterfølgende naturlige nedbrydning omdannes til et egnet substrat for udviklingen af en række særligt beskyttede insektarter, der findes i naturreservatet, herunder bl.a. den langhornede nåletræs bille af arten *Tragosoma depsarium* og den store langhornede træbuk af arten *Ergates faber*. Miljøbeskyttelsesmyndigheden pålagde desuden Latvijas valsts meži at supplere mængden af død træmasse i disse bevoksninger i den prioriterede EU-beskyttede biotop 9010* »gamle eller naturlige boreale skove«⁷, som på daværende tidspunkt var utilstrækkelig.

19. Latvijas valsts meži anfægtede denne afgørelse, som imidlertid blev stadfæstet af miljøbeskyttelsesmyndighedens generaldirektør ved afgørelse af 22. marts 2021. Herpå anlagde virksomheden sag ved Administratīvā rajona tiesa (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager, Letland) med påstand om annullation af denne afgørelse.

20. I stævningen er det gjort gældende, at sagsøgeren i det foreliggende tilfælde blot har udført de aktiviteter, der er tilladt og påkrævet i henhold til lovbestemmelserne – foranstaltninger til forebyggelse af skovbrande med henblik på at mindske brandfaren, herunder vedligeholdelse af skovstier og naturveje, hvilket omfatter træfældning på grundlag af tilladelser udstedt af Valsts meža dienests (statsskovvæsenet) – foranstaltninger, som ikke er omfattet af vurderingsproceduren for særlige bevaringsområder af fællesskabsbetydning (Natura 2000), og som er gennemført i overensstemmelse med naturbeskyttelsesplanen og dekret nr. 478.

21. Stævningen indeholder ligeledes en henvisning til en aftale, der blev indgået på et seminar afholdt den 29. juli 2020 af statsskovvæsenet om forbedring af brandforebyggelsen i skove og vådområder, herunder naturreservatet, ifølge hvilken der skulle fældes træer i naturreservatet med henblik på vedligeholdelse af naturvejene. Den forpligtelse, der er pålagt ved den anfægtede afgørelse, har en negativ indvirkning på forebyggelsen af brande og udøvelsen af brandbekæmpelsesfunktioner på naturreservatets område. Statsskovvæsenet har ligeledes henvist til dette aspekt.

22. Derfor har Administratīvā rajona tiesa (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager) forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Omfatter begrebet »projekt« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet også aktiviteter i et skovområde, der udføres med henblik på vedligeholdelse af infrastruktur til forebyggelse af brande i dette område i overensstemmelse med de krav til forebyggelse af brande, der er fastsat i den gældende lovgivning?

⁷ – Ifølge bilag I til habitatdirektivet har den prioriterede naturtype 9010* betegnelsen »vestlig taiga«.

- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal aktiviteter, der udføres i et skovområde med henblik på vedligeholdelse af infrastruktur til forebyggelse af brande i dette område i overensstemmelse med de krav til forebyggelse af brande, der er fastsat i den gældende lovgivning, da anses for at være et projekt som omhandlet i artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/49/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, der er direkte forbundet med eller nødvendigt for forvaltningen af området, således at det ikke er nødvendigt at gennemføre proceduren for vurdering af særlige bevaringsområder af fællesskabsbetydning (*Natura 2000*) i forbindelse med sådanne aktiviteter?
- 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, følger det da af artikel 6, stk. 3, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, at der ligeledes skal foretages en vurdering af de planer og projekter (aktiviteter), som ikke er direkte forbundet med forvaltningen af det særligt bevaringsværdige område eller ikke er nødvendige for forvaltningen af det særligt bevaringsværdige område, som kan få en væsentlig indvirkning på bevaringsområder af fællesskabsbetydning (*Natura 2000*), men som ikke desto mindre udføres i overensstemmelse med den nationale lovgivning med henblik på at sikre overholdelsen af kravene til forebyggelse af skovbrande og til brandbekæmpelse?
- 4) Såfremt det tredje spørgsmål besvares bekræftende, kan en sådan aktivitet da fortsætte og afsluttes, inden proceduren for efterfølgende evaluering af særlige bevaringsområder af fællesskabsbetydning (*Natura 2000*) gennemføres?
- 5) Såfremt det tredje spørgsmål besvares bekræftende, er de kompetente myndigheder da forpligtet til at fremsætte krav om genoprettelse af skader og træffe foranstaltninger med henblik på at undgå eventuelle væsentlige virkninger, i det tilfælde hvor virkningernes væsentlighed ikke er blevet vurderet i forbindelse med vurderingsproceduren for særlige bevaringsområder af fællesskabsbetydning (*Natura 2000*)?«

23. Latvijas valsts meži, Dabas aizsardzības pārvalde (miljøbeskyttelsesmyndigheden) og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Domstolen har i henhold til procesreglementets artikel 76, stk. 2, besluttet, at der ikke skal afholdes mundtlig forhandling, da den finder, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at den kan besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse.

IV. Retlig bedømmelse

24. I overensstemmelse med Domstolens anmodning vil jeg primært fokusere på det femte spørgsmål vedrørende de påbud, som miljøbeskyttelsesmyndigheden har udstedt som følge af den manglende passende vurdering af virkningerne (herom under E). Desuden bør også det andet og det fjerde spørgsmål imidlertid underkastes en nøjere betragtning. De vedrører for det første sammenhængen mellem de omtvistede brandforebyggende forsigtighedsforanstaltninger og lokalitetens forvaltning (herom under B) og for det andet foranstaltningernes hastende karakter (herom under D). Til besvarelse af det første og det tredje spørgsmål (herom under A og C) vil jeg i det væsentlige henvise til den relevante retspraksis fra Domstolen.

A. Det første spørgsmål – vedligeholdelse og anlæg af veje

25. Med det første spørgsmål henviser den forelæggende ret ganske vist til VVM-direktivets projektbegreb. Dog ønsker den faktisk oplyst, om fældning af træer med henblik på vedligeholdelse eller anlæg af naturveje inden for et bevaringsområde kan betragtes som et projekt i overensstemmelse med de retlige krav til forebyggelse af skovbrande i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum.

26. I henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, er en passende vurdering af virkningerne under hensyn til bevaringsmålsætningerne for et særligt bevaringsområde nemlig kun nødvendig, når en plan eller et *projekt* i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et særligt bevaringsområde væsentligt.

27. Habitatdirektivet definerer ganske vist ikke, hvad der skal forstås ved et projekt, men VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), indeholder en definition. I henhold hertil omfatter begrebet »projekt« gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder og andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden. Det følger af Domstolens praksis, at et projekt som defineret i VVM-direktivet så meget desto mere er et projekt i habitatdirektivets forstand⁸.

28. Begrebet »projekt« defineres dog mere restriktivt i VVM-direktivet end i habitatdirektivet, idet betingelserne vedrørende »anlægsarbejder« eller »indgreb« ikke fremgår af habitatdirektivet. Derfor omfatter habitatdirektivets projektbegreb også foretagender, der ikke er omfattet af VVM-direktivets projektbegreb⁹. Det er derimod afgørende, om den pågældende aktivitet kan påvirke et bevaringsområde væsentligt¹⁰, eller om der er sandsynlighed eller risiko for, at en plan eller et projekt vil påvirke området væsentligt¹¹.

29. Anlægget af en naturvej ved fældning af træer skal muligvis anses for gennemførelse af andre installationer eller arbejder¹². Derimod kan fældning af træer med henblik på vedligeholdelse af eksisterende veje i det mindste udgøre et andet indgreb i det naturlige miljø eller i landskabet. Under alle omstændigheder er sådanne foranstaltninger i et bevaringsområde, der – som i det foreliggende tilfælde¹³ – indbefatter beskyttelse af skovnaturtyper, principielt forbundet med en sandsynlighed eller risiko for en væsentlig påvirkning.

30. Det første spørgsmål bør derfor besvares således, at fældning af træer i et bevaringsområde til beskyttelse af skovnaturtyper med henblik på vedligeholdelse eller nyanlæg af infrastruktur i dette område i overensstemmelse med de retlige krav til forebyggelse af skovbrande er et projekt som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum.

⁸ – Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 23 og 26), af 14.1.2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, præmis 38), og af 7.11.2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl. (C-293/17 og C-294/17, EU:C:2018:882, præmis 60, 65 og 66).

⁹ – Dom af 7.11.2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl. (C-293/17 og C-294/17, EU:C:2018:882, præmis 63-65).

¹⁰ – Jf. mit forslag til afgørelse Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl. (C-293/17 og C-294/17, EU:C:2018:622, punkt 117) og dom af 7.11.2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl. (C-293/17 og C-294/17, EU:C:2018:882, præmis 67-72).

¹¹ – Jf. dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 41 og 43), af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 111), og af 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 119).

¹² – Jf. dom af 7.11.2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl. (C-293/17 og C-294/17, EU:C:2018:882, præmis 72), vedrørende etablering af et græsningsareal.

¹³ – Jf. fodnote 5 ovenfor.

B. Det andet spørgsmål – forvaltningen af et område

31. Med det andet spørgsmål ønskes det oplyst, om fældning af træer i et bevaringsområde til beskyttelse af skovnaturtyper med henblik på vedligeholdelse eller nyanlæg af infrastruktur i dette område i overensstemmelse med de retlige krav til forebyggelse af skovbrande er direkte forbundet med eller nødvendig for forvaltningen af området.

32. I henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, er en passende vurdering af virkningerne under hensyn til bevaringsmålsætningerne for et særligt bevaringsområde nemlig ikke nødvendig, hvis den pågældende foranstaltning er direkte forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning.

33. Den økonomiske bruger af et skovområde vil formentlig være af den opfattelse, at brandforebyggende forsigtighedsforanstaltninger i dette område er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning.

34. Habitatdirektivets artikel 6 vedrører imidlertid bevaringen af Natura 2000-områder. Derfor forstås ved »lokalitetens forvaltning« ikke foranstaltninger til økonomisk udnyttelse af lokaliteten, men derimod bevaringsforanstaltninger som omhandlet i artikel 1, litra l), der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og/eller de arter, for hvilke lokaliteten er udpeget.

35. Disse foranstaltninger skal i henhold til artikel 6, stk. 1, opfylde de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne. Og i henhold til artikel 4, stk. 4, fastsætter medlemsstaten ved udpegningen af lokaliteterne prioriteterne i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I eller en art i bilag II og for sammenhængen i Natura 2000 og i lyset af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for. Ved fastlæggelsen af disse foranstaltninger og prioriteter skal medlemsstaten i øvrigt tage hensyn til den bedste tilgængelige videnskabelige viden¹⁴.

36. Tilsvarende har Domstolen i traktatbrudsproceduren vedrørende Białowieża-skoven prøvet, om de omtvistede træfældningsarbejder var i overensstemmelse med de for bevaringsområdet fastsatte bevaringsmålsætninger og -foranstaltninger. Da dette ikke var tilfældet, afviste Domstolen medlemsstatens argument om, at disse arbejder var direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af bevaringsområdet¹⁵.

37. Forsigtighedsforanstaltninger med henblik på forebyggelse eller bekæmpelse af brande kan være forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af et bevaringsområde som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum. Brande kan nemlig påvirke beskyttede naturtyper og dermed bevaringsmålsætningerne for lokaliteten¹⁶. Tilsvarende henviser både naturbeskyttelsesplanen og det lettiske dekret nr. 478¹⁷ ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse indirekte til nødvendigheden af brandforebyggelses- og brandbekæmpelsesforanstaltninger i det pågældende bevaringsområde.

¹⁴ – Generaladvokat Čapetas forslag til afgørelse Kommissionen mod Irland (Bevaring af særlige bevaringsområder) (C-444/21, EU:C:2023:90, punkt 49) og mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Frankrig (C-241/08, EU:C:2009:398, punkt 70).

¹⁵ – Dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 122-126).

¹⁶ – Europa-Kommissionen, *Natura 2000 and Forests* (2015, navnlig s. 15, 27 og 28).

¹⁷ – Jf. f.eks. underafsnit 23.3.3, punkt 10 ovenfor.

38. Heraf følger imidlertid ikke, at *alle* brandforebyggende forsigtighedsforanstaltninger eller i det mindste de omtvistede foranstaltninger nødvendigvis er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning. Dette fremgår allerede af, at brande også kan være en del af visse beskyttede naturtypers naturlige udvikling og dermed endda være nødvendige for visse arter¹⁸. Naturbeskyttelsesmyndigheden har også fremhævet dette aspekt i sin argumentation.

39. Således definerer Kommissionens fortolkningshåndbog om naturtyperne i bilag I til habitatdirektivet den prioriterede naturtype 9010*, »vestlig taiga«, som naturlige gamle skove og unge successionsstadier, der udvikler sig naturligt efter brande¹⁹. Tilsvarende har medlemsstater for denne naturtype og naturtype 2180, »skovbevoksede klitter i de atlantiske, kontinentale og boreale regioner«, som dækker store dele af det omtvistede bevaringsområde, både angivet brande og bekæmpelse heraf som en af de ti vigtigste trusler og byrder²⁰.

40. Spørgsmålet om, hvorvidt fældning af træer med henblik på vedligeholdelse eller anlæg af naturveje inden for et bevaringsområde påvirker bevaringsområdet, afhænger først og fremmest af de fældede træers placering, navnlig af, om naturtyper eller arter, som er beskyttede i dette område, berøres, samt af træernes art og tilstand.

41. Selv hvis bestemte bevaringsmålsætninger for bevaringsområdet påvirkes negativt, er det imidlertid muligt, at medlemsstaten lægger større vægt på brandforebyggelsen. I henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, skal den nemlig fastsætte prioriteringer og dermed navnlig træffe afgørelse vedrørende konflikter mellem forskellige målsætninger²¹. En afvejning til fordel for brandforebyggende forsigtighedsforanstaltninger vil være begrundet, hvis risikoen for brandes fremtidige påvirkning af lokaliteten vejer tungere end de pågældende foranstaltningers konkrete påvirkning af bestemte bevaringsmålsætninger.

42. Denne afvejning forudsætter dog, at der tages fuldt hensyn til de pågældende bevaringsmålsætninger. Generelle myndighedskompetencer til brandforebyggelse eller skovforvaltning begrunder derfor ikke i sig selv en beføjelse til at fastsætte brandforebyggende forsigtighedsforanstaltninger som bevaringsforanstaltninger for et Natura 2000-område. En virksomhed, der udnytter lokaliteten økonomisk, kan heller ikke træffe afgørelse herom. Afvejningen henhører derimod under de myndigheder, der i henhold til medlemsstatens lovgivning er ansvarlige for beskyttelsen af områder, altså for at fastsætte bevaringsmålsætninger og -foranstaltninger som omhandlet i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1.

43. Forsigtighedsforanstaltninger i medfør af generelle retsfor skrifter om brandforebyggelse eller brandforebyggelsesplaner på grundlag heraf kan derfor kun være direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af et bevaringsområde som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, hvis de samtidig er en del af de fastsatte bevaringsforanstaltninger som omhandlet i artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1. Brandforebyggende forsigtighedsforanstaltninger, som ikke opfylder denne betingelse og kan påvirke bevaringsmålsætningerne for lokaliteten, skal derimod underkastes en passende vurdering af virkningerne som omhandlet i artikel 6, stk. 3, første punktum.

¹⁸ – Europa-Kommissionen, *Natura 2000 and Forests* (2015, s. 13 og 62).

¹⁹ – Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Miljø, Kontoret for Natur og Biologisk Mangfoldighed (ENV B.3), *Interpretation Manual of European Union Habitats* – EUR 28, april 2013, s. 102.

²⁰ – Det Europæiske Miljøagentur, *Factsheet 2180 Wooded dunes of the Atlantic, Continental and Boreal Region*, Report under the Article 17 of the Habitats Directive Period 2007-2012, og *Factsheet 9010 Western Taiga*, Report under the Article 17 of the Habitats Directive, Period 2007-2012 (tilgængelig her: <https://projects.eionet.europa.eu/habitat-art17report/library/2007-2012-reporting/factsheets>).

²¹ – Jf. dom af 4.3.2010, Kommissionen mod Frankrig (C-241/08, EU:C:2010:114, præmis 53).

C. Det tredje spørgsmål – regler om brandbekæmpelse

44. Det tredje spørgsmål vedrører på ny det forhold, at de omtvistede foranstaltninger gennemføres med henblik på overholdelsen af nationale retsfor skrifter for at opfylde kravene til forebyggelse og bekæmpelse af skovbrande. Derfor ønskes det oplyst, om der på trods af disse nationale regler skal gennemføres en vurdering af virkningerne, såfremt betingelserne for en sådan vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, er opfyldt.

45. Forpligtelsen til at foretage en vurdering af virkningerne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, indeholder imidlertid ikke nogen undtagelse for foranstaltninger, der er fastsat i national lovgivning. De nationale retsfor skrifter vedrørende brandbekæmpelse kan derfor ikke medføre en fritagelse fra kravene i artikel 6, stk. 3.

46. I praksis skal de nationale retter i videst muligt omfang fortolke bestemmelserne om gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og alle andre nationale bestemmelser, herunder om brandbekæmpelse, i overensstemmelse med kravene i artikel 6, stk. 3²². Denne fortolkning skal så vidt muligt sikre, at også foranstaltninger til overholdelse af de nationale retsfor skrifter om brandforebyggelse vurderes, når betingelserne for vurderingsforpligtelsen er opfyldt. Ifølge miljøbeskyttelsesmyndighedens oplysninger er dette uden problemer muligt i lettisk lovgivning.

47. Såfremt en sådan fortolkning i overensstemmelse med direktivet alligevel ikke er mulig, kan habitatdirektivet dog ikke begrunde forpligtelser, der finder direkte anvendelse for borgere, idet der er tale om et direktiv²³. Private skovejere vil derfor kunne påberåbe sig i national lovgivning fastsatte undtagelser fra forpligtelsen til at vurdere virkningerne på grundlag af reglerne om brandforebyggelse.

48. Virksomheden Latvijas valsts meži ejes imidlertid ifølge oplysningerne på sit websted fuldt ud af den lettiske stat og driver Letlands statslige skove. Dette kommer også til udtryk i virksomhedens navn, der kan oversættes til »lettiske statsskove«. Hvis dette er korrekt, hvilket det i tvivlstilfælde tilkommer den forelæggende ret at undersøge, skal Latvijas valsts meži anses for at henhøre under den lettiske stat, der ikke må kunne forbedre sin retsstilling ved en fejlagtig gennemførelse af habitatdirektivet²⁴. I så fald kan habitatdirektivet påberåbes direkte over for Latvijas valsts meži²⁵.

D. Det fjerde spørgsmål – fortsættelse af foranstaltningerne før vurderingen af virkningerne

49. Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om de omtvistede brandbekæmpelsesforanstaltninger må fortsætte og afsluttes, inden proceduren for efterfølgende evaluering af Natura 2000-områder gennemføres.

²² – Jf. vedrørende forpligtelsen til at fortolke i overensstemmelse med EU-retten dom af 10.4.1984, von Colson og Kamann (14/83, EU:C:1984:153, præmis 26), og af 1.8.2022, Sea Watch (C-14/21 og C-15/21, EU:C:2022:604, præmis 83 og 84).

²³ – Jf. dom af 7.8.2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, præmis 43), og af 6.11.2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, præmis 66).

²⁴ – Jf. dom af 12.7.1990, Foster m.fl. (C-188/89, EU:C:1990:313, præmis 17), og af 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, præmis 32).

²⁵ – Jf. dom af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmøllepark ved Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 91).

50. I forbindelse med dette spørgsmål tænker den forelæggende ret muligvis på den retspraksis, hvorefter nationale retter under visse omstændigheder kan opretholde virkningen af bestemte tilladelser, der er udstedt under tilsidesættelse af en EU-retlig vurderingsforpligtelse, indtil denne proceduremæssige fejl efterfølgende afhjælpes²⁶.

51. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholder imidlertid – bortset fra det fjerde spørgsmål – ingen henvisning til en faktisk fortsættelse af arbejderne eller en efterfølgende vurdering af foranstaltningernes virkninger. Desuden forudsættes det i den nævnte retspraksis, at opretholdelsen af tilladelsen og den heraf følgende fortsættelse af den pågældende aktivitet er nødvendig af tungtvejende grunde, der tjener almenvellet, f.eks. af hensyn til miljøbeskyttelse²⁷ eller energiforsyning²⁸. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholder heller ikke nogen henvisning til sådanne grunde.

52. Det fremgår imidlertid af baggrunden for den anfægtede afgørelse og Latvijas valsts mežis forklaringer, at de omtvistede foranstaltninger blev gennemført uden en passende vurdering af virkningerne, eftersom virksomheden på grund af brandforebyggende forsigtighedsforanstaltningers hastende karakter ikke ønskede at afvente vurderingen. Jeg opfatter derfor dette spørgsmål således, at det ønskes oplyst, om det i særligt hastende tilfælde kan være lovligt at gennemføre foranstaltninger, som principielt skal underkastes en vurdering, inden vurderingen gennemføres, og inden resultaterne af vurderingen foreligger.

53. En sådan fremskyndet gennemførelse af foranstaltninger er ikke hjemlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Derimod skal den passende vurdering i henhold til denne bestemmelses ordlyd gennemføres *inden* den pågældende foranstaltning²⁹. Tilsvarende betegner Domstolen vurderingen som en *forudgående* vurdering³⁰.

54. Denne tidsmæssige trinfølge er nødvendig for, at det før gennemførelsen af den pågældende foranstaltning så vidt muligt afklares, om og i givet fald i hvilket omfang bevaringsområdet vil blive påvirket af foranstaltningen. En efterfølgende vurdering giver i sagens natur ikke mulighed for at forhindre påvirkninger. Uden en grundig statusopgørelse før påvirkningen vil det sædvanligvis være vanskeligt efterfølgende at fastslå lokalitetens oprindelige tilstand og omfanget af eventuelle påvirkninger med sikkerhed.

55. Det er derfor i princippet ikke tilladt at påbegynde en foranstaltning, der er underlagt en vurderingsforpligtelse, før vurderingen af virkningerne er afsluttet. Dette gælder så meget desto mere for fortsættelsen af en foranstaltning, såfremt denne allerede er blevet påbegyndt under tilsidesættelse af forpligtelsen til at foretage en vurdering af virkningerne.

²⁶ – Dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 55-63), af 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, præmis 34-43), af 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 178-182), og af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 90-95).

²⁷ – Dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 59-61), af 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, præmis 39), og af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 90 og 91).

²⁸ – Dom af 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 179), og af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 92).

²⁹ – Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 34), af 11.4.2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 28), og af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 43).

³⁰ – Dom af 14.1.2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, præmis 48), af 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen m.fl. (C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 33), og af 7.11.2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl. (C-293/17 og C-294/17, EU:C:2018:882, præmis 85).

56. Imidlertid kan der tænkes forskellige typer risici, der muligvis kan begrunde en undtagelse fra den forudgående vurdering i modsætning til den ovennævnte retspraksis om opretholdelse af tilladelser³¹.

57. En sådan undtagelse er særligt nærliggende i tilfælde af faktiske og aktuelle risici, f.eks. en brand eller en oversvømmelse. Den er også mulig ved umiddelbart truende risici, der ganske vist ikke er aktuelle, men med meget høj sandsynlighed vil indtræffe i den nærmeste fremtid. En sådan sandsynlighed kan f.eks. fremgå af vejrudsigten eller af, at der er faldet betydelige mængder nedbør oppe ad en flod, som inden for kort tid vil medføre en oversvømmelse nede ad floden.

58. I den foreliggende sag skal der imidlertid ikke træffes afgørelse om sådanne situationer. Derimod vedrører uenigheden mellem parterne forsigtighedsforanstaltninger, der er truffet for i fremtiden – på et tidspunkt, der endnu ikke kan forudses – at lette afværgelsen af risici, der på det tidspunkt vil være faktiske og aktuelle.

59. Det er ganske vist sædvanligvis hensigtsmæssigt at træffe sådanne foranstaltninger så hurtigt som muligt for at være forberedt, når en risiko faktisk indtræffer. Den hastende karakter er imidlertid betydeligt mindre udpræget end ved faktiske og aktuelle risici eller ved umiddelbart truende risici.

60. I denne henseende påhviler det medlemsstaterne at vedtage bestemmelser og iværksætte foranstaltninger, der om nødvendigt gør det muligt at træffe rettidig afgørelse om forsigtighedsforanstaltninger, der er forenelige med reglerne i habitatdirektivets artikel 6 om beskyttelsen af områder³².

61. Når sådanne foranstaltninger – som i det foreliggende tilfælde – skal tillades i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal medlemsstaten i det mindste sørge for, at vurderingen af virkningerne kan gennemføres så hurtigt som muligt. Hensyntagen til den bedste videnskabelige viden på området³³ og offentlig deltagelse³⁴ vil uden tvivl være tidskrævende. Hvis de kompetente myndigheder råder over tilstrækkelige ressourcer og erfaring, og alle parter samarbejder loyalt, bør det imidlertid være muligt at nå en afgørelse inden for få måneder eller endda hurtigere.

62. Henset til oplysningerne i anmodningen om præjudiciel afgørelse er det muligt, at der i det foreliggende tilfælde kunne være truffet rettidig afgørelse om foranstaltningerne. Faktisk gik der mere end seks måneder mellem ansøgningen fra Latvijas valsts meži den 31. juli 2019 om gennemførelse af en vurdering og den sidste myndighedsafgørelse af 20. februar 2020. I løbet af det efterfølgende år meddelte Latvijas valsts meži først, at virksomheden ikke ville gennemføre foranstaltningerne, hvorefter miljøbeskyttelsesmyndigheden ved en inspektion i januar 2021 konstaterede, at de alligevel var blevet gennemført – uden en vurdering. Dette skete formentlig i vinteren 2020/2021, altså mere end et år efter den første ansøgning. Derfor må det antages, at en passende vurdering af virkningerne kunne være blevet gennemført.

³¹ – Først og fremmest kan dom af 29.7.2019, *Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 179), give et fingerpeg i denne henseende.

³² – Jf. i denne retning dom af 11.6.2020, *Alianța pentru combaterea abuzurilor* (C-88/19, EU:C:2020:458, præmis 57).

³³ – Dom af 7.9.2004, *Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 54), af 21.7.2016, *Orleans m.fl.* (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 51), og af 17.4.2018, *Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven)* (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 113).

³⁴ – Dom af 8.11.2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 49).

63. Desuden skal det også på dette punkt atter erindres, at brandforebyggende forsigtighedsforanstaltninger kan tjene til at opfylde bevaringsmålsætningerne for lokaliteten og dermed som bevaringsforanstaltninger være direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning³⁵. Fastsættelsen af bevaringsforanstaltninger skal ganske vist også tage hensyn til den bedste tilgængelige videnskabelige viden³⁶, og offentlig deltagelse kan også være nødvendig³⁷. Imidlertid er der mulighed for en smule mere fleksibilitet end ved en vurdering af virkningerne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Derfor vil det sædvanligvis være at foretrække og også hurtigere at træffe afgørelse om brandforebyggende forsigtighedsforanstaltninger i forbindelse med bevaringsforanstaltningerne for lokaliteten.

64. Brandforebyggende forsigtighedsforanstaltninger, der kan påvirke et særligt bevaringsområde væsentligt, og som ikke tjener til at afværge en aktuel eller umiddelbart truende faktisk risiko for et tungtvejende beskyttelsesværdigt gode og heller ikke er fastsat som bevaringsforanstaltninger som omhandlet i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, må således ikke gennemføres inden afslutningen af en passende vurdering af virkningerne som omhandlet i artikel 6, stk. 3. Medlemsstaterne skal dog sikre, at sådanne foranstaltninger kan vurderes så hurtigt som muligt.

E. Det femte spørgsmål – genoprettelse

65. Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om de kompetente myndigheder er forpligtet til at fremsætte krav om genoprettelse af skader og træffe foranstaltninger med henblik på at undgå eventuelle væsentlige virkninger, i det tilfælde hvor væsentligheden af virkningerne på et Natura 2000-område ikke er blevet vurderet i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

66. Dette spørgsmål vedrører ikke statens erstatningsansvar for borgeres tab på grund af tilsidesættelser af EU-retten, som kan tilregnes staten³⁸. Derimod ønsker den forelæggende ret oplyst, om de kompetente myndigheder skal fremsætte krav over for borgere, der har påvirket et Natura 2000-område uden en passende vurdering af virkningerne, om genoprettelse af skader eller andre foranstaltninger.

67. Formålet med denne »genoprettelse« kan sædvanligvis ikke være en økonomisk erstatning, men primært en ægte »restitution in natura«, altså genoprettelse af påvirkningerne af området. En fuldstændig genoprettelse er ganske vist sjældent mulig. Således er der i det foreliggende tilfælde tale om fældede træer, som det vil tage årtier at erstatte. Det vil imidlertid ofte være muligt at træffe foranstaltninger til at reducere påvirkninger eller at kompensere for dem på andre steder.

68. Forstået på denne måde ønskes det med dette spørgsmål oplyst, om miljøbeskyttelsesmyndigheden på grundlag af habitatdirektivet var forpligtet til at udstede de i hovedsagen anfægtede påbud. Ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse pålagde miljøbeskyttelsesmyndigheden Latvijas valsts meži at efterlade fældede fyrretræer med en

³⁵ – Jf. punkt 37-43 ovenfor.

³⁶ – Jf. punkt 35 ovenfor.

³⁷ – Jf. mit forslag til afgørelse CFE og Terre wallonne (C-43/18 og C-321/18, EU:C:2019:56). Jf. dog ligeledes dom af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102).

³⁸ – Dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 33), af 14.3.2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, præmis 40), og af 22.12.2022, Ministre de la Transition écologique og Premier ministre (Statens erstatningsansvar for luftforurening) (C-61/21, EU:C:2022:1015).

diameter på mere end 25 cm i skovbevoksningerne og at supplere mængden af død træmasse i disse bevoksninger i den prioriterede EU-beskyttede biotop 9010*, »vestlig taiga«, som på daværende tidspunkt var utilstrækkelig.

69. Jeg opfatter sidstnævnte påbud således, at Latvijas valsts meži ikke må fjerne død træmasse, før den foreligger i tilstrækkelig mængde. Det kan nemlig ikke antages, at miljøbeskyttelsesmyndigheden hermed tilsigtede at fremsætte et krav om, at træer blev skovet, indtil en bestemt andel af død træmasse var nået. I henhold til denne fortolkning gentager påbuddet tilsyneladende blot de allerede gældende forpligtelser i henhold til underafsnit 11.2 i dekret nr. 478 til ikke at fjerne død træmasse, når andelen af død træmasse er utilstrækkelig. Der er således ikke tale om et påbud om genoprettelse.

70. Spørgsmålet er derfor nærmere bestemt, om de kompetente myndigheder var forpligtet til at pålægge Latvijas valsts meži at efterlade fældede fyrretræer med en diameter på mere end 25 cm i skovbevoksningerne.

71. Den forelæggende ret ønsker ganske vist oplyst, om dette påbud var nødvendigt for at undgå eventuelle væsentlige virkninger. Spørgsmålet forelægges imidlertid kun for det tilfælde, at fældningen af træerne forudsatte en passende vurdering af virkningerne, som ikke blev foretaget. Derfor medfører dette påbud først og fremmest, at Latvijas valsts meži ikke kan fortsætte de foranstaltninger, der blev iværksat under tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ved at fjerne de ulovligt fældede træer fra skoven.

72. Dette påbud tager således heller ikke sigte på genoprettelse eller direkte på forebyggelse af eventuelle væsentlige virkninger, men kun på at forhindre en fortsættelse af tilsidesættelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Det forhold, at dette indebærer en begrænsning af denne tilsidesættelses negative virkninger, er kun en bivirkning.

73. Medlemsstaterne og alle deres institutioner er allerede forpligtet til at bringe en tilsidesættelse af EU-retten til ophør som følge af direktivers bindende virkning i henhold til artikel 288, stk. 3, TEUF og loyalitetsprincippet som fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU. Loyalitetsprincippet kræver navnlig, at medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne. Denne forpligtelse påhviler ikke blot staten som sådan, men også alle dens myndigheder inden for rammerne af deres beføjelser³⁹, altså også miljøbeskyttelsesmyndigheden. Den påvirker endda også virksomheder, der henhører under medlemsstaten⁴⁰, hvilket tilsyneladende er tilfældet for Latvijas valsts meži⁴¹.

³⁹ – Dom af 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 64), af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 43), af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmøllepark ved Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 75 og 90), og af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 173).

⁴⁰ – Dom af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmøllepark ved Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 91).

⁴¹ – Jf. punkt 48 ovenfor.

74. I forbindelse med andre miljøvurderinger har Domstolen derfor fastslået, at tilbagekaldelse eller suspension af en tilladelse, der allerede er blevet givet, kan være nødvendig for at råde bod på en manglende vurdering⁴². Forhindring af den fortsatte gennemførelse af en aktivitet, der udgør en tilsidesættelse af EU-retten, har samme karakter.

75. Det må derfor konkluderes, at en medlemsstats myndigheder inden for rammerne af deres beføjelser i henhold til artikel 288, stk. 3, TEUF og artikel 4, stk. 3, TEU er forpligtet til at udstede påbud om at bringe foranstaltninger til ophør, som er gennemført under tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. En virksomhed, der henhører under medlemsstaten, er i denne henseende allerede umiddelbart og uden national lovgivning herom eller et påbud fra en myndighed forpligtet til at indstille en sådan foranstaltning.

76. Kun for det tilfælde, at Domstolen ikke kun ønsker at udtale sig om at bringe tilsidesættelser til ophør, men også om reel genoprettelse af skader, anføres det, at loyalitetsprincippet i så fald ligeledes vil være relevant. Dette princip forpligter nemlig også medlemsstaterne til at bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør⁴³ og at erstatte alle de skader, der er opstået som følge af tilsidesættelsen⁴⁴.

77. Desuden skal medlemsstaterne, også når der i en EU-retsakt såsom habitatdirektivet ikke findes en særlig bestemmelse, der fastsætter en sanktion for overtrædelser af dette direktiv, i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre EU-rettens gennemslagskraft⁴⁵. Herved forstås foranstaltninger og navnlig retsfor skrifter, som sikrer, at borgere overholder EU-retten. Ganske vist er det sædvanligvis sanktioner, der drøftes i denne sammenhæng⁴⁶, men bestemmelser om at sikre genoprettelse af eventuelle skader som følge af tilsidesættelsen af EU-retten er så meget desto mere nødvendige⁴⁷. Hovedformålet med de relevante regler er nemlig ikke at pålægge borgere sanktioner, men at genoprette eller bevare en bestemt tilstand. Desuden forøger en forpligtelse til at genoprette skader de pågældende bestemmelsers gennemslagskraft, idet de medfører en tilskyndelse til at undgå tilsidesættelser⁴⁸.

78. I forbindelse med bevarengen af områder som omhandlet i habitatdirektivet har formålet om at tilvejebringe eller bevare en bestemt tilstand særlig betydning, eftersom disse bestemmelser har til formål at beskytte Den Europæiske Unions fælles naturarv⁴⁹.

⁴² – Dom af 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 65 og 68), af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 46 og 47), af 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 170 og 172), og af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmøllepark ved Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 75).

⁴³ – Dom af 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 64), af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 43), af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmøllepark ved Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 75 og 90), og af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 173).

⁴⁴ – Dom af 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 66), og af 10.3.2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, præmis 65-68).

⁴⁵ – Dom af 21.9.1989, Kommissionen mod Grækenland (68/88, EU:C:1989:339, præmis 23), af 8.9.2005, Yonemoto (C-40/04, EU:C:2005:519, præmis 59), og af 3.4.2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283, præmis 37).

⁴⁶ – Dom af 21.9.1989, Kommissionen mod Grækenland (68/88, EU:C:1989:339, præmis 24), af 8.9.2005, Yonemoto (C-40/04, EU:C:2005:519, præmis 59), og af 3.4.2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283, præmis 37).

⁴⁷ – Jf. i denne retning dom af 17.7.2008, Kommissionen mod Italien (C-132/06, EU:C:2008:412, præmis 37-39 og 44-46), vedrørende opkrævning af unddraget moms, og af 20.9.2001, Courage og Crehan (C-453/99, EU:C:2001:465, præmis 26), og af 12.12.2019, Otis Gesellschaft m.fl. (C-435/18, EU:C:2019:1069, præmis 22), vedrørende erstatning for kartelaftaler.

⁴⁸ – Jf. i denne retning dom af 17.7.2008, Kommissionen mod Italien (C-132/06, EU:C:2008:412, præmis 47), og af 20.9.2001, Courage og Crehan (C-453/99, EU:C:2001:465, præmis 27), og af 12.12.2019, Otis Gesellschaft m.fl. (C-435/18, EU:C:2019:1069, præmis 24).

⁴⁹ – Dom af 10.1.2006, Kommissionen mod Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3, præmis 59), og af 2.3.2023, Kommissionen mod Polen (Skovforvaltning og god skovforvaltningspraksis) (C-432/21, EU:C:2023:139, præmis 72 og 73).

79. Derfor skal medlemsstaterne vedtage lovgivning, der gør det muligt at forpligte borgere til at genoprette skader, når disse borgere har påvirket Natura 2000-områder under tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, hvilket Domstolen allerede har bemærket⁵⁰. Tilsvarende nationale retsgrundlag kan muligvis allerede følge af gennemførelsen af miljøansvarsdirektivet⁵¹, men på grund af denne lovgivnings mange begrænsninger kan det ikke udelukkes, at en effektiv gennemførelse af habitatdirektivet kræver vedtagelse af mere vidtgående bestemmelser om genoprettelse.

80. I det foreliggende tilfælde er sådanne nationale forskrifter imidlertid ikke afgørende, såfremt Latvijas valsts meži henhører under den lettiske stat og dermed direkte er underlagt de forpligtelser, der følger af habitatdirektivet⁵².

V. Forslag til afgørelse

81. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den besvarer anmodningen om præjudiciel afgørelse som følger:

- »1) Fældning af træer i et bevaringsområde til beskyttelse af skovnaturtyper med henblik på vedligeholdelse eller nyanlæg af infrastruktur i dette område i overensstemmelse med de retlige krav til forebyggelse af skovbrande er et projekt som omhandlet i artikel 6, stk. 3, første punktum, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.
- 2) Forsigtighedsforanstaltninger i medfør af generelle retsforskrifter om brandforebyggelse eller brandforebyggelsesplaner på grundlag heraf kan kun være direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af et bevaringsområde som omhandlet i artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43, hvis de samtidig er en del af de nødvendige bevaringsforanstaltninger som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1. Brandforebyggende forsigtighedsforanstaltninger, som ikke opfylder denne betingelse og kan påvirke bevaringsmålsætningerne for lokaliteten, skal derimod underkastes en passende vurdering af virkningerne som omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 3, første punktum.
- 3) Forpligtelsen til at vurdere virkningerne i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 indeholder ikke en undtagelse for foranstaltninger i medfør af nationale retsforskrifter om brandbekæmpelse. Sådanne retsforskrifter kan derfor principielt ikke medføre en fritagelse fra kravene i direktivets artikel 6, stk. 3.
- 4) Brandforebyggende forsigtighedsforanstaltninger, der kan påvirke et særligt bevaringsområde væsentligt, og som ikke tjener til at afværge en aktuel eller umiddelbart truende faktisk risiko for et tungtvejende beskyttelsesværdigt gode og heller ikke er fastsat som bevaringsforanstaltninger som omhandlet i artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 92/43, må ikke gennemføres inden afslutningen af en passende vurdering af virkningerne som omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 3. Medlemsstaterne skal dog sikre, at sådanne foranstaltninger kan vurderes så hurtigt som muligt.

⁵⁰ – Dom af 13.12.2007, Kommissionen mod Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, præmis 83-88), og af 3.4.2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, præmis 32).

⁵¹ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21.4.2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EUT 2004, L 143, s. 56).

⁵² – Jf. punkt 48 ovenfor.

- 5) En medlemsstats myndigheder er inden for rammerne af deres beføjelser i henhold til artikel 288, stk. 3, TEUF og artikel 4, stk. 3, TEU forpligtet til at bringe foranstaltninger til ophør, som er gennemført under tilsidesættelse af artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43. En virksomhed, der henhører under medlemsstaten, er allerede umiddelbart og uden national lovgivning herom eller et påbud fra en myndighed forpligtet til at indstille en sådan foranstaltning.«