



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 20 februari 2018¹

Mål C-441/17

**Europeiska kommissionen
mot**

Republiken Polen

”Fördragsbrott – Miljö – Direktiv 92/43/EEG – Artikel 6.1 och 6.3 – Artikel 12.1 – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Direktiv 2009/147/EG Artiklarna 4 och 5 – Bevarande av vilda fåglar – Ändring av skogsbruksplanen – Natura 2000-området Puszcza Białowieska (Polen) – Särskilda bevarandeområden”

1. Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter

- enligt artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG² genom att anta en bilaga till skogsbruksplanen för skogsdistriktet Białowieża (Polen) utan att först ha försäkrat sig om att det inte kommer att skada området av gemenskapsintresse och det särskilda fågelskyddsområdet PLC200004 Puszcza Białowieska,
- enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet och artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet genom att inte vidta nödvändiga bevarandeåtgärder som uppfyller de ekologiska kraven för livsmiljötyper i bilaga I och arter i bilaga II till livsmiljödirektivet samt för fåglar i bilaga I till direktiv 2009/147/EG³ och för regelbundet återkommande flyttfåglar som inte anges i denna bilaga, för vilka området av gemenskapsintresse och det särskilda fågelskyddsområdet PLC200004 Puszcza Białowieska har utsetts,
- enligt artikel 12.1 a och d i livsmiljödirektivet genom att inte säkerställa ett strikt skydd för de saproxyliiska skalbaggar (cinnoberbagge (*Cucujus cinnaberinus*), glansspraktbagge (*Buprestis splendens*), rödhalsad brunbagge (*Phryganophilus ruficollis*) och större barkplattbagge (*Pytho kolwensis*)⁴) som anges i bilaga IV till livsmiljödirektivet, det vill säga genom att inte införa förbud mot att avsiktligt döda dessa arter eller störa dem samt mot att skada eller förstöra deras parningsplatser i skogsdistriktet Białowieża, och

1 Originalspråk: franska.

2 Rådets direktiv av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 193) (nedan kallat livsmiljödirektivet).

3 Europaparlamentets och rådets direktiv av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7), i dess lydelse enligt direktiv 2013/17 (nedan kallat fågeldirektivet).

4 Fotnoten ej relevant på svenska.

– enligt artikel 5 b och d i fågeldirektivet genom att inte säkerställa skyddet av de fågelarter som avses i artikel 1 i fågeldirektivet, bland annat vitryggig hackspett (*Dendrocopos leucotos*), tretåig hackspett (*Picoides tridactylus*), spurvuggla (*Glaucidium passerinum*) och pärluggla (*Aegolius funereus*), det vill säga genom att inte se till att dessa arter inte dödas eller störs under häcknings- och uppfödningssperioden och att deras bon och ägg inte avsiktligt förstörs, skadas eller bortförs i skogsdistriktet Białowieża.

2. Förevarande mål ger domstolen ännu ett tillfälle att betona vad som skiljer de planer för Natura 2000-områden som föreskrivs i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet från de planer som avses i artikel 6.3, vilka inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt. Det ger också domstolen tillfälle att erinra om den kravnivå som åligger medlemsstaterna vid utformningen och genomförandet av dessa planer eller projekt, på grund av de synnerligen strikta krav som följer av bestämmelserna i de direktiv som kommissionen har åberopat, såsom dessa har tolkats av domstolen.

3. Jag redogör nedan för skälen till att jag anser att förevarande talan om fördragsbrott kan tas upp till prövning och ska bifallas.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Livsmiljödirektivet

4. Det första, det tredje, det sjätte, det tionde och det femtonde skälet i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

”Bevarande, skydd och förbättring av miljön, inbegripet bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, är ett väsentligt mål av allmänt intresse som gemenskapen strävar efter att uppnå, vilket slås fast i artikel 130r i fördraget [senare artikel 174 EG, nu artikel 191 FEUF].

...

Eftersom huvudsyftet med detta direktiv är att främja att den biologiska mångfalden bibehålls med beaktande av ekonomiska, sociala, kulturella och regionala behov, bidrar direktivet till det övergripande målet, som är en hållbar utveckling. För att upprätthålla den biologiska mångfalden kan det i vissa fall vara nödvändigt att upprätthålla eller till och med främja mänsklig verksamhet.

...

För att säkerställa att en gynnsam bevarandestatus återställs eller upprätthålls hos livsmiljöer och arter av gemenskapsintresse är det nödvändigt att utse särskilda bevarandeområden för att kunna skapa ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät enligt en fastställd tidsplan.

...

En lämplig bedömning måste göras av alla planer eller projekt som på ett betydande sätt kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av ett område som har utsetts eller som kommer att utses i framtiden.

...

Det finns behov av att som komplement till direktiv 79/409/EEG^[5] införa ett allmänt system för skydd av vissa arter av vilda djur och växter. För vissa arter, vilkas bevarandestatus motiverar det, bör bestämmelser fastställas om skötsel- och förvaltningsåtgärder för vissa arter, bland annat förbud mot vissa metoder för fångst och dödande, och samtidigt bör möjlighet ges till undantag under särskilda förhållanden.

...”

5. Artikel 1 i detta direktiv har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- a) *bevarande*: de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla eller återställa en gynnsam status enligt definitionen i e) och i) hos livsmiljöer och för populationer av arter av vilda djur och växter.
- b) *livsmiljöer*: land- eller vattenområden som kännetecknas av särskilda geografiska, abiotiska och biotiska egenskaper, oavsett om de är naturliga eller delvis naturliga.

...

- d) *prioriterade livsmiljötyper*: livsmiljötyper som riskerar att försvinna från det område som anges i artikel 2 och för vilkas bevarande gemenskapen har ett särskilt ansvar med hänsyn till den andel av deras naturliga utbredningsområde som ligger inom det territorium som anges i artikel 2. Dessa prioriterade livsmiljötyper är markerade med en asterisk (*) i bilaga 1.
- e) *en livsmiljös bevarandestatus*: summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt inom det territorium som anges i artikel 2.

En livsmiljös bevarandestatus anses ’gynnsam’ när

- dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande,

och

- den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den skall kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid,

och

- bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam enligt definitionen i i.

...

- g) *arter av gemenskapsintresse*: arter för vilka något av följande gäller inom det territorium som anges i artikel 2:
 - i) De är hotade; ...

5 Rådets direktiv av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, 1979, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161).

- ii) De är sårbara, dvs. de anses sannolikt kunna övergå till kategorin av hotade arter i en nära framtid, om de faktorer som orsakar hotet fortsätter att verka.
- iii) De är sällsynta, dvs. de förekommer i små populationer som inte för närvarande är hotade eller sårbara men som riskerar att bli det. Dessa arter finns inom begränsade geografiska områden eller är glest spridda över en större yta.
- iv) De är endemiska och kräver särskild uppmärksamhet på grund av den speciella karaktären hos sin livsmiljö eller de möjliga följderna som exploatering av dem kan ha för deras livsmiljö eller för deras bevarandestatus.

Dessa arter finns förtecknade eller kan komma att förtecknas i bilaga 2 och/eller bilaga 4 eller 5.

- h) *prioriterade arter*: de arter som avses i g) i och för vilkas bevarande gemenskapen har ett särskilt ansvar med hänsyn till den andel av deras naturliga utbredningsområde som ligger inom det territorium som anges i artikel 2. Dessa prioriterade arter är markerade med en asterisk (*) i bilaga 2.
- i) *en arts bevarandestatus*: summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer inom det territorium som anges i artikel 2.

Bevarandestatusen anses 'gynnsam' när

- uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö,

och

- artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid,

och

- det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer skall bibehållas på lång sikt.

- j) *område*: ett geografiskt bestämt område vars utbredning är tydligt avgränsad.
- k) *område av gemenskapsintresse*: ett område som, i den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner det tillhör, väsentligt bidrar till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos någon av livsmiljöerna i bilaga 1 eller någon av arterna i bilaga 2, och som också kan bidra väsentligt till att det i artikel 3 nämnda nätet Natura 2000 blir sammanhängande, och som väsentligt bidrar till bibehållandet av den biologiska mångfalden inom den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner som avses.

Vad gäller djurarter som är spridda över stora ytor skall områdena av gemenskapsintresse motsvara de platser inom dessa arters naturliga utbredningsområde som innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning.

l) *särskilt bevarandeområde*: ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och andra författningar eller genom avtal, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts.

...”

6. Artikel 2 i detta direktiv har följande lydelse:

”1. Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.

2. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

3. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.”

7. I artikel 3.1 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

”1. Ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden skall inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät, som skall bestå av områden med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 2, skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

Nätet Natura 2000 skall även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med direktiv 79/409/EEG.”

8. I artikel 4.2 tredje stycket och artikel 4.4 och 4.5 i detta direktiv föreskrivs följande:

”2. ...

Listan över de områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse och som anger på vilka av dessa det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter, skall antas av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 21.

...

4. När ett område av gemenskapsintresse har valts ut i enlighet med förfarandet i punkt 2 skall den berörda medlemsstaten så snart som möjligt och senast inom sex år utse området till särskilt bevarandeområde, varvid prioriteringar skall fastställas mot bakgrund av den betydelse området har för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp i bilaga 1 eller en art i bilaga 2 bibehålls eller återställs, och för att Natura 2000 skall bli sammanhängande, och mot bakgrund av den risk för försämring eller förstörelse som området är utsatt för.

5. Så snart ett område har förts upp på den lista som avses i punkt 2 tredje stycket skall det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2–[6.]4.”

9. I artikel 6 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitatet för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.”

10. Artikel 7 i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

”Förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–[6.]4 i detta direktiv skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i direktiv 79/409... vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet, från och med dagen för genomförandet av det här direktivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med direktiv 79/409... har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare.”

11. I artikel 12.1 i direktivet, under rubriken ”Skydd av arter”, föreskrivs följande:

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

- a) att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs,
- b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder,

...

d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.”

12. I artikel 16.1 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

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

...

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

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

...”

13. I bilaga I till livsmiljödirektivet, vilken har rubriken ”Livsmiljötyper av gemenskapsintresse vilkas bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses”, anges under punkt 9, som avser ”Naturlig eller subnaturlig skogsvegetation med inhemska arter som bildar skogar av höga träd med typisk undervegetation och som uppfyller följande kriterier: utgör ett sällsynt bestånd eller ett restbestånd och/eller hyser arter av gemenskapsintresse”, och under punkt 91, som avser ”Tempererade Europas skogar”, subkontinentala ek-avenbokskogar (Ek-avenbokskogar med *Galio-Carpinetum*, Natura 2000-kod 9170) samt skogbevuxen myr (Natura 2000-kod 91D0) och alluviala lövskogar med vide, poppel, al och ask (alluviala lövskogar med *Alnus glutinosa* och *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*), Natura 2000-kod 91E0), varav de båda sistnämnda skogstyperna särskilt har utsetts som prioriterade livsmiljötyper.

14. Bilagorna II och IV till detta direktiv har rubrikerna ”Djur- och växtarter av gemenskapsintresse vilkas bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses” respektive ”Djur- och växtarter av gemenskapsintresse som kräver strikt skydd”. Under punkt a i båda dessa bilagor, som avser ”djur” och ”ryggradsdjur”, finns en förteckning över arter av ”insekter”, däribland skalbaggar, av vilka anges bland annat glanspraktbagge, cinnoberbagge, större barkplattbagge och rödhalsad brunbagge, och i bilaga II anges att den sistnämnda är en prioriterad art. I samma bilaga anges även hakbagge (*Rhysodes sulcatus*) och smal skuggbagge (*Boros schneideri*).⁶

B. Fågeldirektivet

15. Skälen 6 och 8 i fågeldirektivet har följande lydelse:

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

...

⁶ Fotnoten ej relevant på svenska.

(8) För att bevara samtliga fågelarter är det helt nödvändigt att skydda, upprätthålla och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för fåglar. Vissa fågelarter bör skyddas genom att särskilda åtgärder avseende deras livsmiljöer vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer. Sådana åtgärder måste också ta hänsyn till flyttande fåglar och samordnas i syfte att åstadkomma en sammanhängande helhet.”

16. I artikel 1 i detta direktiv föreskrivs följande:

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

2. Detta direktiv ska gälla för fåglar samt för deras ägg, bon och livsmiljöer.”

17. Artikel 2 i nämnda direktiv har följande lydelse:

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

18. I artikel 3 i fågeldirektivet föreskrivs följande:

”1. Mot bakgrund av kravet i artikel 2 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga de fågelarter som avses i artikel 1.

2. Skyddet, bevarandet och återställandet av biotoper och livsmiljöer ska i första hand innefatta följande åtgärder:

- a) Att avsätta skyddade områden.
- b) Att i enlighet med livsmiljöernas ekologiska behov vidta underhålls- och skötselåtgärder inom och utanför de skyddade områdena.
- c) Att återställa förstörda biotoper.

...”

19. I artikel 4.1, 4.2 och 4.4 i fågeldirektivet föreskrivs följande:

”1. För de arter som anges i bilaga I ska särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer. I samband med detta ska hänsyn tas till

- a) utrotningshotade arter,
- b) arter som är känsliga för vissa förändringar i livsmiljön,
- c) arter som anses som sällsynta på grund av att populationerna är små eller den lokala utbredningen begränsad,
- d) andra arter som kräver speciell uppmärksamhet på grund av den särskilda karaktären hos deras livsmiljö.

Vid utvärdering ska hänsyn tas till tendenser och variationer i populationsnivåerna.

Medlemsstaterna ska som särskilda skyddsområden i första hand klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av dessa arter, med hänsyn till arternas behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.

2. Med hänsyn till deras behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv, ska medlemsstaterna vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga I med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. ...

...

4. Med avseende på de skyddsområden som avses i punkterna 1 och 2 ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna, i den mån denna påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med denna artikel. Medlemsstaterna ska även utanför dessa skyddsområden sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer.”

20. I artikel 5 i detta direktiv föreskrivs följande:

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

...

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

...

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

...”

21. I artikel 9 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

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

a) – Av hänsyn till människors hälsa och säkerhet.

...

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

...

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

a) vilka arter som berörs av undantagen,

...

- c) villkoren vad gäller risker samt för vilka tider och områden dessa undantag får tillåtas,
 - d) den myndighet som har befogenhet att förklara att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vem,
 - e) den kontroll som kommer att ske.
3. Varje år ska medlemsstaterna till kommissionen lämna en rapport om genomförandet av punkterna 1 och 2.
4. På grundval av den information som finns tillgänglig för kommissionen och särskilt den information som erhållits enligt punkt 3, ska kommissionen alltid säkerställa att följderna av de undantag som avses i punkt 1 inte är oförenliga med detta direktiv. Den ska vidta lämpliga åtgärder i detta syfte.”

22. Bland de olika arter som anges i bilaga I till fågeldirektivet finns vitryggig hackspett, tretåig hackspett, sparvuggla, pärluggla, bivråk (*Pernis apivorus*), mindre flugsnappare (*Ficedula parva*) och Halsbandsflugsnappare (*Ficedula albicollis*).

II. Bakgrund

A. Bakgrund till tvisten

23. Genom beslut 2008/25/EG av den 13 november 2007 om antagande, enligt [livsmiljödirektivet], av en första uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den kontinentala biogeografiska regionen⁷ godkände kommissionen i enlighet med artikel 4.2 tredje stycket i livsmiljödirektivet, sedan förslag inkommit från medlemsstaterna, att Natura 2000-området Puszcza Białowieska (Polen) utsågs till område av gemenskapsintresse med koden PLC200004 på grund av förekomsten av livsmiljöer och habitat för vissa prioriterade djurarter. Detta område, som har skapats för att skydda tio typer av livsmiljöer samt 55 växt- och djurarter, utgör även ett särskilt fågelskyddsområde utsett i enlighet med fågeldirektivet.

24. Natura 2000-området Puszcza Białowieska är en av Europas bäst bevarade naturskogar och kännetecknas av stora mängder död ved och gamla träd, framför allt hundraåriga träd. Området innehåller livsmiljötyper som definieras som ”prioriterade” i den mening som avses i bilaga I till livsmiljödirektivet, såsom skogbevuxen myr (Natura 2000-kod 91D0) och alluviala lövskogar med vide, poppel, al och ask (Natura 2000-kod 91E0), samt andra livsmiljötyper av ”gemenskapsintresse”, framför allt subkontinentala ek-avenbokskogar (Natura 2000-kod 9170). Kommissionen har angett att enligt en rapport från Forest Europe utgjorde de orörda skogarna år 2015 endast omkring 3 procent av den totala skogsarealen i Europa och 0,63 procent av den totala skogsarealen i Polen.⁸

25. Inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska förekommer ett stort antal arter av saproxyliiska skalbaggar som anges i bilaga II till livsmiljödirektivet, bland annat smal skuggbagge och hakbagge, och också sådana som i bilaga IV a till samma direktiv även anges som arter som kräver strikt skydd, såsom cinnoberbagge, glanspraktbagge, rödhalsad brunbagge och större barkplattbagge. Inom området förekommer också fågelarter som anges i bilaga I till fågeldirektivet och vilkas livsmiljö utgörs av

⁷ EUT L 12, 2008, s. 383.

⁸ *State of Europe's forests 2015*, Forest Europe, 2015, bilaga 8, tabell nr 28, s. 274.

döende och döda granar, inbegripet granar som koloniserats av granbarkborren (*Ips typographus*), såsom bland annat bivråk, mindre flugsnappare, halsbandsflugsnappare, vitryggig hackspett, tretåig hackspett, sparvuggla och pärluggla, och arter som anges i del B i bilaga II till fågeldirektivet, såsom skogsduva (*Columba oenas*), som är en flyttfågel som omfattas av artikel 4.2 i fågeldirektivet.

26. Puszcza Białowieska (nedan kallad Białowieżaskogen) har på grund av sitt naturvärde också skrivits in på världsarvslistan, som upprätthålls av Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur (Unesco).

27. Natura 2000-området Puszcza Białowieska täcker 63 147,58 hektar och förvaltas av två olika myndigheter. Den ena myndigheten ansvarar för förvaltningen av Białowieża nationalpark (Polen), som motsvarar omkring 17 procent av Natura 2000-områdets totala areal, det vill säga omkring 10 500 hektar. Den andra myndigheten, Lasy Państwowe (den statliga skogsmyndigheten, Polen),⁹ förvaltar 52 646,88 hektar, som utgörs av de tre skogsdistrikten Białowieża (12 586,48 hektar), Browsk (20 419,78 hektar) och Hajnówka (19 640,62 hektar).¹⁰ Skogsdistriktet Białowieża motsvarar omkring 20 procent av Natura 2000-områdets totala areal, det vill säga en ungefär lika stor areal som nationalparken, och motsvarar omkring 24 procent av de tre skogsdistrikternas sammanlagda areal.

28. Den 17 maj 2012 utfärdade Minister Środowiska (miljöministern, Polen) en rekommendation om att utesluta skogsbruksåtgärder i skogsbestånd äldre än 100 år. Enligt Republiken Polen förhindrade denna rekommendation i praktiken att effektiva bevarandåtgärder vidtogs i dessa skogsbestånd för att i ett tillräckligt tidigt skede och i tillräcklig omfattning avverka granar som koloniserats av granbarkborren och avlägsna dem från det hotade området, vilket hindrade möjligheterna till snabba åtgärder mot granbarkborrens ökande spridning.

29. Den 9 oktober 2012 godkände miljöministern, på begäran av Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku (Skogsmyndighetens regionala avdelning i Białystok, Polen) och till följd av en EU Pilot-utredning¹¹ som hade inletts av kommissionen i juni 2011, en Plan Urządzenia Lasu (skogsbruksplan), som åtföljdes av prognoser för miljöpåverkan (nedan kallad 2012 års skogsbruksplan).

30. Vad gäller skogsdistriktet Białowieża innehöll skogsbruksplanen en beskrivning av de skogar och markområden som var avsedda för beskogning motsvarande en areal om totalt 12 592,71 hektar, en skogsekonomisk analys, ett naturskyddsprogram och en uppdragsbeskrivning som omfattade

- volymen skogsprodukter (från röjning och avverkning) motsvarande en nettovolym om 63 471 m³ virke,
- den planerade arealen för beskogning och återbeskogning (12,77 hektar),
- den planerade arealen för skogsunderhåll (2 904,99 hektar),
- skogsskydd, bland annat brandskyddsåtgärder,
- jaktekonomi, och
- behoven av teknisk infrastruktur.

9 Nedan kallad Skogsmyndigheten.

10 Såsom framgår av bilaga 1 till det beslut som fattades av Dyrektor Generalny Lasów Państwowych (Skogsmyndighetens generaldirektör, Polen) den 31 mars 2016 (nedan kallat beslut nr 52).

11 EU Pilot-ärende nr 2210/11/ENVI.

31. Genom denna plan minskades den tillåtna uttagsvolymen för timmer för de tre skogsdistrikten till omkring 470 000 m³ över tio år, vilket var en betydande minskning jämfört med timmeruttaget mellan åren 2003 och 2012 som uppgick till 1 500 000 m³. För skogsdistriktet Białowieża fastställdes timmeruttaget till 63 471 m³.¹²

32. På grund av ett storskaligt uttag av timmer mellan åren 2012 och 2015 uppnåddes, i skogsdistriktet Białowieża, den maximivolymer som i 2012 års skogsbruksplan hade fastställts för en tioårsperiod emellertid på knappt tre år. Samtidigt konstaterade Skogsmyndigheten en spridning av granbarkborren under denna period.

33. Den 6 november 2015 antog Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku (regionaldirektören för miljöskyddet i Białystok, Polen), i enlighet med artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, en Plan Zadań Ochronnych (skötsel- och förvaltningsplan)¹³ (nedan kallad PZO 2015),¹⁴ i vilken bevarandemålen och bevarandeåtgärderna avseende Natura 2000-området Puszcza Białowieska fastställs för de tre skogsdistrikten Białowieża, Browsk och Hajnówka. PZO 2015 är en lokal rättsakt och ska enligt kommissionen betraktas som en plan som "är nödvändig för skötseln och förvaltningen av ett område" i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

34. I bilaga 3 till PZO 2015 anger de polska myndigheterna vilka skogsbruksmetoder som, med avseende på de livsmiljötyper som anges i bilaga I till livsmiljödirektivet och de djurarter som anges i bilaga II till samma direktiv samt de fåglar som anges i bilaga I till fågeldirektivet, utgör en potentiell fara för bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna i Natura 2000-området Puszcza Białowieska. Åtgärder som nämns är bland annat avverkning av träd i skogsbestånd äldre än 100 år i två typer av livsmiljöer (ek-avenbokskogar och alluviala lövskogar), avlägsnande av döda eller döende träd eller barkborrangripna träd som är äldre än 100 år (tallar eller granar som koloniserats av granbarkborren), skogsavverkning samt skogsbruksåtgärder för förnyring av skog och blandskog.

35. I bilaga 5 till PZO 2015 fastställs följande bevarandeåtgärder som syftar till att förhindra de potentiella faror som anges i bilaga 3 till PZO 2015 med avseende på skyddade livsmiljöer och arter i de tre skogsdistrikten:

- Att utesluta skogsbruksåtgärder (såsom avverkning, återbeskogning, underhåll) i alla skogsbestånd i livsmiljötyperna 91D0 (skogbevuxna myrar) och 91E0 (alluviala lövskogar med vide, poppel, al och ask).
- Att utesluta skogsbruksåtgärder i alla artbestånd som till minst 10 procent utgörs av hundraåriga exemplar i livsmiljötyp 9170 (subkontinentala ek-avenbokskogar) i livsmiljöerna för bivråk, vittryggig hackspett, tretåig hackspett, mindre flugsnappare och halsbandsflugsnappare samt glanspraktbagge, cinnoberbagge, smal skuggbagge och läderbagge (*Osmoderma eremita*).
- Att utesluta skogsbruksåtgärder i alla artbestånd som till minst 10 procent utgörs av hundraåriga exemplar (bestånd med gran eller tall, eller bestånd med både gran och tall) i livsmiljöerna för sparvuggla och pärluggla.
- Att bevara döda träd i brukade skogsbestånd i syfte att bevara livsmiljöerna för större barkplattbagge, rödhalsad brunbagge och hakbagge, bland annat genom att låta alla döda granar som är äldre än 100 år ligga kvar till fullständig förmultning, utom om detta hotar den allmänna säkerheten.

¹² För skogsdistriktet Browsk fastställdes timmeruttaget till 214 218 m³ och för skogsdistriktet Hajnówka till 192 291 m³.

¹³ Nedan kallad PZO.

¹⁴ Białowieża nationalpark omfattas av en separat PZO som antogs av miljöministern den 7 november 2014.

36. Den 25 mars 2016 godkände miljöministern, på begäran av Skogsmyndighetens generaldirektör, en bilaga (nedan kallad 2016 års bilaga) till den skogsbruksplan från 2012 som hade upprättats av Skogsmyndighetens regionala avdelning i Białystok. Genom denna bilaga ändrades, med verkan från och med den 1 januari 2016, 2012 års skogsbruksplan vad gäller, för det första, den totala arealen skog och markområden som är avsedda för beskogning, vilken (efter ändring) uppgår till 12 585,30 hektar, för det andra, avverkningsvolymen för de viktigaste skogsprodukterna (från röjning och avverkning), vilken (efter ändring) uppgår till en nettovolym om 188 000 m³ virke och, för det tredje, den planerade arealen för beskogning och återbeskogning, vilken (efter ändring) uppgår till 28,63 hektar.

37. Godkännandet av 2016 års bilaga motiverades av ”uppkomsten av allvarliga skador i skogsbestånden till följd av granbarkborrens fortsatta spridning, som gör det nödvändigt att (under genomförandeperioden för skogsbruksplanen [från 2012]) öka timmeruttaget (biprodukter) i syfte att upprätthålla ett lämpligt hälsotillstånd i skogarna, garantera hållbara skogsekosystem, hejda försämringen och inleda en process för regeneration av livsmiljöerna, inbegripet livsmiljöer av gemenskapsintresse”.

38. I bilagan anges att den ”framför allt avser avlägsnande av koloniserade granar, i syfte att begränsa granbarkborrens spridning (det är nödvändigt att avverka sjuka träd)”.

39. I bilagan anges också att åtgärder kommer att vidtas för ”avlägsnande av träd i syfte att garantera säkerheten för personer som rör sig i Białowieżaskogen, eftersom det ökande antalet döende träd utgör en fara för allmänheten” på ”turistvägar och inom områden i skogen avsedda för avkoppling och rekreation”.

40. I nämnda bilaga anges slutligen att ”de senaste årens torka har skadat träden och granbestånden ytterligare och har medfört en ökad brandrisk i Białowieżaskogen”.

41. Enligt 2016 års bilaga får timmeruttaget i skogsdistriktet Białowieża således nästan tredubblas under perioden från 2012 till 2021, från 63 471 m³ till 188 000 m³, och aktiva skogsbruksåtgärder, såsom avverkning av sjuka träd, återbeskogning och avverkning i föryngringssyfte, får vidtas i områden där alla insatser dittills varit uteslutna.

42. Liksom vid antagandet av 2012 års skogsbruksplan erhöles ett positivt utlåtande från regionaldirektören för miljöskyddet i Białystok. Inför antagandet av 2016 års bilaga genomförde Skogsmyndighetens regionala avdelning i Białystok även en miljökonsekvensbedömning år 2015 avseende de planerade åtgärderna, av vilken det framgår att åtgärderna inte har någon ”betydande negativ påverkan på miljön och framför allt inte på bevarandemålen för Natura 2000-området eller på området som helhet”.

43. I ett dokument, som också det utfärdades den 25 mars 2016, har miljöministern och Skogsmyndighetens generaldirektör utarbetat ett åtgärdsprogram ”på grundval av vetenskapliga rön”, vilket syftar till att lösa meningsskiljaktigheterna om hur Białowieżaskogen ska förvaltas. Programmet kallas ”program avseende Białowieżaskogen i egenskap av kultur- och naturarv utsett av Unesco och ett område som ingår i Natura 2000-nätverket”. Programmet syftar till att ”noggrant dokumentera de olika ståndpunkterna och fastställa vem som konkret är ansvarig för de beslut som fattas”. För detta ändamål har det beslutats att

- ”utarbета vetenskapliga och rättsliga dokument avseende Białowieżaskogen och göra dem tillgängliga för allmänheten,

- genomföra ett forsknings- och uppföljningsprogram, som innebär att områden med planterade bestånd och områden som har varit föremål för skogsbruksåtgärder identifieras och beskrivs med avseende på vissa skyddade livsmiljöer och arter; i varje skogsbestånd ska dels antalet och volymen döda träd beräknas, dels det organiska kolinnehållet i förnan och markprofilen mätas, och
- göra en fotografisk dokumentation.”

44. För att få ett slut på de vetenskapliga meningsskiljaktigheterna om huruvida det är lämpligt med mänskliga insatser och avverkning av träd föreskrivs också i programmet att ett långsiktigt försök ska genomföras, som innebär att en tredjedel av skogsdistriktens areal undantas från skogsbruksåtgärder i syfte att bedöma inverkan av att inte vidta skogsbruksåtgärder och göra en jämförelse med inverkan av de ”åtgärder för (bland annat) röjning och avverkning” som från och med 2016 kommer att genomföras i den andra delen. Dessutom planeras en analys av de ekonomiska konsekvenserna.

45. Den 31 mars 2016 antog Skogsmyndighetens generaldirektör, i enlighet med sitt uppdrag och ”med hänsyn till den mångdubblade risken för att livsmiljöerna i Białowieżaskogen avsevärt förändras och att den biologiska mångfalden försvinner på grund av en av de mest omfattande spridningarna av granbarkborren i historien”, beslut nr 52 genom vilket ”funktionella referensområden” inrättades i skogsdistriktet Białowieża och Browsk. Referensområdena motsvarar omkring 33 procent av arealen i skogsdistriktet Białowieża, det vill säga 4 137,28 hektar, och förvaltas i enlighet med de åtgärder som anges i 2012 års skogsbruksplan. I beslut nr 52 föreskrivs att det inom dessa referensområden, från och med den 1 april 2016 och med beaktande av gällande skogsbruksplaner i dessa distrikt, ska utövas ”ett skogsbruk som syftar till att maximera effekterna av den biologiska mångfaldens utveckling (i praktiken) uteslutande genom naturliga processer”. I nämnda beslut anges att skogsbruksverksamheten ska begränsas till följande:

- 1) Att avverka träd som utgör en fara för den allmänna säkerheten och att avlägsna träd som utgör en brandrisk, om fällda träd lämnas kvar på platsen.
- 2) Att låta ovannämnda områden förnyas naturligt i den mening som avses i reglerna för skogsskötsel.
- 3) Att bevara skogsresurserna i ett tillstånd som maximalt begränsar framkomligheten för människor i skogarna, i syfte att förhindra att ovannämnda naturliga processer förändras, med förbehåll för den tillgång till skogarna som avses i punkt 4.
- 4) Att realisera skogarnas icke-produktiva funktioner, såsom att ställa mark till förfogande för genomförandet av vetenskapliga studier och liknande åtgärder.
- 5) Att inrätta ett skyddsbälte längs gränserna till dessa områden genom att installera feromonfällor, det vill säga genom metoder som syftar till att förhindra att skadliga organismer sprider sig från (och till) dessa områden i en grad som hotar skogarnas överlevnad”.

I beslut nr 52 föreskrivs att dessa områden emellertid inte ska omfatta naturreservaten.

46. I avsnitt 2 i beslut nr 52 föreskrivs att i skogar i skogsdistriktet Białowieża och Browsk som ligger utanför referensområdena ska skogsbruksverksamheten, som grundas på skogsbruksplanerna, genomföras i enlighet med principerna för hållbart skogsbruk. Det anges att ”emellertid ska denna verksamhet utövas med skogsbruksmetoder som faktiskt säkerställer naturskyddet”.

47. I avsnitt 3 i beslut nr 52 anges att ”åtgärder för inventering av naturvärden, för uppföljning av den biologiska mångfalden, livsmiljöernas status och skogsekosystemens kolbalans och för insamling av faktisk dokumentation som vidtas i skogsdistriktet Białowieża och Browsk ska regleras genom ett särskilt beslut av Skogsmyndighetens generaldirektör avseende naturinventering av alla de

markområden som förvaltas av nämnda myndighet”. Direktören för Skogsmyndighetens regionala avdelning i Białystok ska enligt punkt 2 i nämnda avsnitt vartannat år inge en rapport (från och med den 31 januari 2017) om uppföljningen av åtgärderna och om den biologiska mångfaldens bevarandestatus i Białowieżaskogen.

48. Enligt avsnitt 4 b i beslut nr 52 kan undantag göras från förbudet mot aktiva skogsbruksåtgärder på dessa arealer i fall av ”genomförande av arbeten, när skyldigheten att genomföra nämnda arbeten följer av lagbestämmelser med allmän giltighet, inbegripet PZO för Natura 2000-området”.

49. Den 17 februari 2017¹⁵ antog Skogsmyndighetens generaldirektör med avseende på de tre skogsdistrikten beslut nr 51 ”om avverkning av träd som koloniserats av granbarkborren och om avverkning av träd som utgör ett hot mot den allmänna säkerheten och en brandrisk, i alla åldersklasser i skogsbestånden i skogsdistrikten Białowieża, Browsk och Hajnówka”.¹⁶

50. I artikel 1 i detta beslut anges att ”[m]ed beaktande av den extraordinära och katastrofala situation som har förorsakats av granbarkborrens spridning i området Puszcza Białowieska är direktören för Skogsmyndighetens regionala avdelning i Białystok och skogsinspektörerna i skogsdistrikten Białowieża, Browsk och Hajnówka skyldiga att

1. utan dröjsmål se till att träd som hotar den allmänna säkerheten i skogar förvaltade av Skogsmyndigheten avverkas, i första hand längs vägar och turistrutter; det väsentliga härvid är att den allmänna säkerheten prioriteras,
2. se till att torra träd samt avverkningsrester avlägsnas kontinuerligt, i enlighet med tillämpliga bestämmelser om förebyggande av skogsbränder, inbegripet genom bortforsling eller genom uppsågning och bortforsling,
3. se till att träd som koloniserats av granbarkborren i skogsbestånd av alla åldersklasser avverkas kontinuerligt och i ett tillräckligt tidigt skede samt att avverkat timmer forslas bort inom vederbörlig tid (eller barkas och läggs upp i vältor),
4. se till att kontinuerligt uppdaterade strategier – som grundar sig på resultaten från den naturinventering av skogarna i Puszcza Białowieska som Skogsmyndigheten utförde 2016 – genomförs för att restaurera skogsbestånden till följd av granbarkborrens spridning i skogsmassivet i Puszcza Białowieska genom användning av olika metoder för att förnya (naturlig föryngring samt återbeskogning genom sådd eller genom plantering) och skydda bestånden, i syfte att återställa och restaurera växtsamhällena och särskilt skydda värdefulla livsmiljöer i Natura 2000-området Puszcza Białowieska, och att vid behov av artificiell föryngring använda träd och buskar med ursprung i Puszcza Białowieska,
5. se till att inverkan av de åtgärder som anges i punkt 4 följs upp genom regelbunden inventering av skogarnas status och bedömning av den biologiska mångfalden, inbegripet genom användning av ett nätverk av områden för storskalig naturinventering,
6. se till att timmer från den avverkning som avses i punkterna 1–3 används för att förverkliga projektet Leśne Gospodarstwa Węglowe (*Forest Carbon Farms*), vilket avses i generaldirektörens beslut nr 2 av den 17 januari 2017 [projekt som syftar till att öka upptaget av koldioxid (CO₂) och andra växthusgaser med hjälp av skogarna]; torrt timmer som inte koloniserats [av granbarkborren] (döda icke-angripna träd) kan läggas upp i vältor på tillfälliga platser som inrättats på kala ytor och

15 Det administrativa förfarandet inleddes den 7 april 2016, se punkt 54 och följande punkter nedan. Enligt kommissionen offentliggjordes detta beslut inte förrän i juni 2017 i *Biuletyn Informacyjny Lasów Państwowych* (Skogsmyndighetens bulletin) nr 6 (294).

16 Nedan kallat beslut nr 51.

på öppen mark; koloniserat timmer (barkborrsangripna träd) ska avbarkas och förvaras i enlighet med reglerna i instruktionerna om skogsskydd; de områden där timmer läggs upp ska skyddas mot brand,

7. organisera ett system för försäljning av timmer från den avverkning som avses i punkterna 1–3, i syfte att tillgodose behoven hos invånarna i de kommuner som är belägna inom Puszcza Białowieskaområdet”.

51. I artikel 2 i detta beslut föreskrivs att ”vad gäller de skogar i Puszcza Białowieska som förvaltas av Skogsmyndigheten ska avverkning enligt artikel 1 undantas från begränsningarna avseende trädens ålder och skogsbeståndens funktion”.

52. Sedan beslut nr 51 antogs har torra träd och träd koloniserade av granbarkborren i de tre skogsdistrikten Białowieża, Browsk och Hajnówka avlägsnats inom ett ”skogsrestaureringsområde” på omkring 34 000 hektar, vilket motsvarar närmare 54 procent av arealen i Natura 2000-området Puszcza Białowieska.

53. Enligt kommissionen, som stöder sig på uppgifter från Skogsmyndigheten, har sammanlagt mer än 35 000 m³, varav 29 000 m³ gran (omkring 29 000 träd), avverkats i Białowieżaskogen sedan början av år 2017. Enligt information från icke-statliga organisationer, som grundat sig på uppgifter från Skogsmyndigheten, hade avverkningen av skogsbestånd äldre än 100 år fram till och med maj 2017 gett 2 385,13 m³ timmer i skogsdistriktet Białowieża, 1 874 m³ i skogsdistriktet Browsk och 6 540 m³ i skogsdistriktet Hajnówka.

B. Det administrativa förfarandet

54. Efter att ha underrättats om godkännandet av 2016 års bilaga sände kommissionen den 7 april 2016 via det elektroniska EU Pilot-kommunikationssystemet för förhindrande av överträdelser¹⁷ en begäran till de polska myndigheterna om att dessa skulle klargöra en rad frågor avseende hur det ökade timmeruttaget i skogsdistriktet Białowieża kommer att påverka bevarandestatusen för livsmiljöer och vilda djurarter av gemenskapsintresse i Natura 2000-området Puszcza Białowieska.

55. I sitt svar av den 18 april 2016 motiverade de polska myndigheterna det ökade timmeruttaget med att granbarkborren spridit sig i en hittills oskådad omfattning.

56. Den 9 och 10 juni 2016 besökte kommissionen Białowieżaskogen för att undersöka ett tiotal olika sektorer i Natura 2000-området Puszcza Białowieska.

57. Den 17 juni 2016 sände kommissionen i enlighet med artikel 258 FEUF en formell underrättelse till de polska myndigheterna, med motiveringen att de åtgärder som godkänts i 2016 års bilaga inte var berättigade samt att de polska myndigheterna hade underlåtit att försäkra sig om att åtgärderna inte skulle skada Natura 2000-området Puszcza Białowieska som helhet och hade underlåtit att uppfylla de skyldigheter som åligger dem enligt livsmiljödirektivet och fågeldirektivet genom att tillåta ett ökat timmeruttag.

58. Genom en skrivelse av den 27 juni 2016 till kommissionsledamoten med ansvar för miljöfrågor meddelade den polska miljöministern att det behövdes ytterligare uppgifter om livsmiljöerna och arterna i Natura 2000-området Puszcza Białowieska och att en inventering av dem pågick.

¹⁷ EU Pilot-ärende nr 8460/16/ENVI.

59. De polska myndigheterna svarade på den formella underrättelsen den 18 juli 2016 och tillbakavisade kommissionens samtliga anmärkningar.

60. Mellan februari och mars 2017 ägde en skriftväxling rum mellan den polska miljöministern och kommissionsledamoten med ansvar för miljöfrågor. Miljöministern angav att de första resultaten av inventeringen redan var kända och att han på denna grund hade beslutat att inleda den avverkning som föreskrivs i 2016 års bilaga.

61. Genom en skrivelse av den 28 april 2017 sände kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Polen och kritiserade denna för att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 och 6.3 och artikel 12.1 a och b i livsmiljödirektivet samt artikel 4.1 och 4.2 och artikel 5 b och d i fågeldirektivet. Kommissionen uppmanade de polska myndigheterna att rätta sig efter det motiverade yttrandet inom en månad efter mottagandet av det. Kommissionen motiverade denna frist bland annat med att den hade informerats om att avverkningen redan inletts och att det därför fanns en uppenbar risk för att Natura 2000-området Puszcza Białowieska skulle åsamkas allvarlig och irreparabel skada.

62. Den 26 maj 2017 svarade Republiken Polen på det motiverade yttrandet och hävdade att anklagelserna var ogrundade.

63. Eftersom kommissionen inte var tillfreds med detta svar väckte den förevarande talan.

C. Förfarandet vid domstolen

64. Genom särskild handling som inkom till domstolens kansli den 20 juli 2017 ingav kommissionen en ansökan om interimistiska åtgärder i enlighet med artikel 279 FEUF och artikel 160.2 i domstolens rättegångsregler och yrkade att domstolen, i avvaktan på att dom meddelas i huvudsaken, skulle förordna att Republiken Polen dels – utom vid fara för den allmänna säkerheten – ska upphöra med aktiva skogsvårdsåtgärder i livsmiljötyperna 91D0 (skogbevuxna myrar) och 91E0 (alluviala lövskogar med vide, poppel, al och ask) och i hundraåriga skogsbestånd i livsmiljötyp 9170 (subkontinentala ek-avenbokskogar) samt i livsmiljöerna för vitryggig hackspett, tretåig hackspett, sparvuggla, pärluggla, bivrak, mindre flugsnappare, halsbandsflugsnappare och skogsduva och i livsmiljöerna för saproxylika skalbaggar, det vill säga cinnoberbagge, smal skuggbagge, rödhalsad brunbagge, större barkplattbagge, hakbagge och glanspraktbagge, dels ska upphöra med avlägsnandet av hundraåriga döda granar och trädavverkningen inom ramen för ökningen av den avverkningsbara trädvolymen i Natura 2000-området Puszcza Białowieska), vilka åtgärder följer av 2016 års bilaga och beslut nr 51.

65. Kommissionen yrkade också, i enlighet med artikel 160.7 i domstolens rättegångsregler, att domstolen skulle förordna om ovan nämnda interimistiska åtgärder redan innan svaranden haft möjlighet att yttra sig, och detta med anledning av risken för allvarlig och irreparabel skada på livsmiljöerna i Natura 2000-området Puszcza Białowieska och området som helhet.

66. Genom beslut av den 27 juli 2017¹⁸ biföll domstolens vice ordförande preliminärt sistnämnda yrkande fram till dess att beslut meddelats i det interimistiska förfarandet.

67. Den 13 september 2017 inkom kommissionen med en komplettering till ansökan om interimistiska åtgärder och yrkade att domstolen dessutom skulle förplikta Republiken Polen att betala vite för det fall denna medlemsstat inte skulle rätta sig efter de förelägganden som föreskrevs inom ramen för förfarandet.

¹⁸ Beslut av domstolens vice ordförande av den 27 juli 2017, kommissionen/Polen (C-441/17 R, ej publicerat, EU:C:2017:622).

68. Den 28 september 2017 begärde Republiken Polen att ärendet skulle hänskjutas till domstolens stora avdelning. Med tillämpning av artikel 161.1 i rättegångsreglerna beslutade domstolens vice ordförande att hänskjuta målet till domstolen, som med hänsyn till målets betydelse hänsköt det till stora avdelningen i enlighet med artikel 60.1 i rättegångsreglerna.

69. Genom beslut av den 20 november 2017¹⁹ biföll domstolen kommissionens yrkande till dess att slutlig dom meddelats i förevarande mål, men gav Republiken Polen tillåtelse att undantagsvis genomföra de åtgärder som anges i 2016 års bilaga och beslut nr 51 när de är absolut nödvändiga, och i den mån de är proportionerliga, för att på ett direkt och omedelbart sätt garantera den allmänna säkerheten för personer, under förutsättning att det av objektiva skäl inte är möjligt att vidta andra, mindre ingripande åtgärder. Domstolen förelade även Polen att senast 15 dagar efter det att detta beslut hade delgetts underrätta kommissionen om samtliga åtgärder som Polen har vidtagit för att till fullo rätta sig efter beslutet, samt att i detalj redovisa och motivera de aktiva skogsvårdsåtgärder som Polen avser att vidta med hänsyn till nödvändigheten av att säkerställa den allmänna säkerheten. Domstolen lät prövningen av kommissionens kompletterande ansökan om att Republiken Polen skulle förpliktas att betala vite anstå till dess att slutlig dom meddelats.²⁰

70. Genom handling som inkom till domstolens kansli den 7 augusti 2017 ansökte kommissionen även om att förevarande mål ska avgöras med förtur i enlighet med artikel 53.3 i domstolens rättegångsregler. Domstolens ordförande biföll kommissionens ansökan genom beslut av den 9 augusti 2017. Genom beslut av den 11 oktober 2017²¹ beslutade domstolens ordförande emellertid att målet ska handläggas skyndsamt enligt artikel 23a i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 133 i domstolens rättegångsregler.

III. Parternas argument

A. Upptagande till prövning

71. Republiken Polen har gjort gällande att kommissionens andra, tredje och fjärde anmärkning inte kan tas upp till prövning i den del de avser de åtgärder som genomförs i skogsdistrikten Browsk och Hajnówka, vilka har fastställts i beslut nr 51. Dessa anmärkningar utvidgar på ett omotiverat sätt räckvidden av de anmärkningar som framfördes i det motiverade yttrandet, vilka endast avsåg konsekvenserna av antagandet av 2016 års bilaga för skogsdistriktet Białowieża. Föremålet för tvisten utvidgas således vad gäller det geografiska tillämpningsområdet (*ratione loci*), men också vad gäller det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*), eftersom beslut nr 51 innehåller andra åtgärder än de som anges i 2016 års bilaga. Vidare är ordalydelsen i dessa anmärkningar otydlig, bland annat vad gäller huruvida de uteslutande avser antagandet av 2016 års bilaga eller huruvida de även avser de åtgärder som föreskrivs i beslut nr 51.

72. Till stöd för att samtliga anmärkningar kan tas upp till prövning anförde kommissionen vid förhandlingen att föremålet för tvisten, enligt domstolens fasta praxis, kan utvidgas mellan det administrativa förfarandet och domstolsförfarandet, om de påstådda omständigheterna är av samma beskaffenhet och utgör en del av samma beteende. Av handlingarna i målet framgår enligt kommissionen att de omständigheter som Republiken Polen kritiserades för i det motiverade yttrandet endast avsåg skogsdistriktet Białowieża, eftersom de åtgärder som de polska myndigheterna hade vidtagit vid den tidpunkten endast avsåg detta distrikt. Kommissionen har emellertid betonat att Republiken Polen har vidtagit samma åtgärder även avseende de båda andra skogsdistrikten som ingår i

¹⁹ Beslut av den 20 november 2017, kommissionen/Polen (C-441/17 R, EU:C:2017:877).

²⁰ I punkt 118 konstaterade domstolen att "[f]ör det fall att ett åsidosättande kan konstateras förpliktas domstolen Republiken Polen att betala ett vite på minst 100 000 euro per dag, från och med den dag då förevarande beslut delges Republiken Polen, till dess att denna medlemsstat rättar sig efter beslutet eller till dess att den dom meddelas genom vilken mål C-441/17 avslutas".

²¹ Beslut av domstolens ordförande av den 11 oktober 2017, kommissionen/Polen (C-441/17, ej publicerat, EU:C:2017:794).

Natura 2000-området Puszcza Białowieska. Kommissionen anser att eftersom omständigheterna är identiska och utgör en del av samma beteende, är det motiverat att talan om fördragsbrott avser hela det territorium som omfattades av de omtvistade åtgärderna den dag då talan väcktes vid domstolen. Kommissionen har dessutom gjort gällande att det skulle vara extremt svårt eller till och med omöjligt för den att utöva sin rätt att väcka talan, om talan inte kunde tas upp till prövning med anledning av att det motiverade yttrandet inte innehöll omständigheter som inträffade efter det att yttrandet hade utfärdats. Kommissionen har påpekat att den geografiska utvidgning som gjordes mellan det motiverade yttrandet och talan om fördragsbrott endast är en följd av att de polska myndigheterna själva valde att fatta beslut av samma beskaffenhet medan det administrativa förfarandet pågick och offentliggöra dem sent. Utvidgningen kan således inte fastställas som ett skäl för att avvisa talan.

B. Prövning i sak

1. Kommissionen

73. Genom sin första anmärkning har kommissionen gjort gällande att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet genom att godkänna 2016 års bilaga och genom att genomföra de skogsbruksåtgärder som föreskrivs i den, utan att försäkra sig om att detta inte kommer att skada Natura 2000-området Puszcza Białowieska som helhet.

74. Enligt kommissionen utgör 2016 års bilaga, i den del den ändrar 2012 års skogsbruksplan, en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändigt för skötseln och förvaltningen av Natura 2000-området Puszcza Białowieska, men som kan påverka detta område på ett betydande sätt på grund av den tredubbling av timmeruttaget i skogsdistriktet Białowieża som föreskrivs i den. Till skillnad från en PZO är en skogsbruksplan de facto inte en skötsel- och förvaltningsplan i den mening som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, eftersom det i en skogsbruksplan inte fastställs bevarandemål och nödvändiga bevarandeåtgärder för Natura 2000-områden. En skogsbruksplan syftar huvudsakligen till att reglera skogsbruksåtgärder, bland annat genom att fastställa den maximala uttagsvolymen för timmer och genom att fastställa åtgärder för skydd av skogarna. Innan en skogsbruksplan antas eller ändras bör det därför göras en lämplig bedömning av dess påverkan på det berörda Natura 2000-området med avseende på bevarandemålen för området, i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, vilket för övrigt gjordes i förevarande fall, eftersom Republiken Polen år 2015 genomförde en sådan bedömning av hur förslaget till 2016 års bilaga skulle påverka bevarandet av Natura 2000-området Puszcza Białowieska.

75. Kommissionen anser emellertid att de polska myndigheterna har underlåtit att försäkra sig om att 2016 års bilaga inte kommer att skada detta Natura 2000-område som helhet, vilket förutsätter att områdets grundläggande särdrag, vilka har samband med den livsmiljötyp vars bevarande har motiverat att detta område har utsetts till område av gemenskapsintresse och särskilt fågelskyddsområde, bibehålls på lång sikt. Särdragen för det nämnda Natura 2000-området som helhet är följande: de naturliga ekologiska processer som äger rum där (naturlig förnygring av träd, naturligt urval av arter, naturlig ekologisk succession), mångfalden i artsammansättningen och åldersstrukturen hos skogsbestånden, som bland annat innehåller en betydande andel träd i optimalt eller terminalt skede, de rikliga mängderna död ved och förekomsten av arter som är typiska för naturskogar opåverkade av människan och som lever i ovannämnda livsmiljöer.

76. Kommissionen har huvudsakligen gjort gällande att de polska myndigheterna inte kunde grunda sig på den miljökonsekvensbedömning som hade genomförts 2015 inför utarbetandet av 2016 års bilaga för att utesluta att vetenskapliga tvivel förelåg beträffande avsaknaden av skadlig inverkan på Natura 2000-området Puszcza Białowieska som helhet, eftersom den bedömningen byggde på den

bedömning som hade gjorts 2012 inför antagandet av 2012 års skogsbruksplan och var inriktad på bestånd koloniserade av granbarkborren. Kommissionen har även hävdade att ett senare inrättande av referensarealer och senare inventeringsarbeten inte heller kan ge den visshet som är nödvändig för att skogsbruksarbeten ska kunna tillåtas.

77. Kommissionen har särskilt påpekat att de åtgärder för avlägsnande av döda och döende träd, avverkning av sjuka träd, avverkning av träd i mer än hundraåriga bestånd i subkontinentala ek-avenbokskogar och alluviala lövskogar samt avlägsnande av döda eller döende mer än hundraåriga granar koloniserade av granbarkborren som föreskrivs i 2016 års bilaga utgör en sådan "potentiell fara" för livsmiljöerna och habitaterna i fråga som angavs i PZO 2015. Däremot ska granbarkborrens aktivitet inte betraktas som en "potentiell fara", eftersom avlägsnandet av granar koloniserade av granbarkborren tvärtom uttryckligen i bilaga 3 till PZO 2015 anges som ett hot mot livsmiljöerna för tre skyddade fågelarter.

78. Kommissionen har dessutom betonat att enligt aktuella vetenskapliga rön är de olika skederna i granbarkborrens spridning en del i de naturliga cykler som regelbundet observeras i denna typ av skogar. Dessa cykler är för övrigt inte föremål för några studier i Białowieża nationalpark, där livsmiljöernas bevarandestatus är bättre än i de skogsdistrikt som förvaltas av Skogsmyndigheten och där avverkning av sjuka träd har genomförts. Vetenskapliga studier styrker också att bevarandestatusen är bättre för de livsmiljöer i Białowieżaskogen där inga mänskliga insatser tillåts. Vetenskapsmännen fruktar dessutom att avlägsnandet av döda eller döende träd leder till att skogsbeståndens åldersstruktur kommer i obalans, att mångfalden av skyddade arter och livsmiljöer utarmas och att viktiga födokällor för ett stort antal skyddade djurarter försvinner. Att avlägsna död ved vid avverkningen av sjuka träd är således oförenligt med bevarandemålen för de skyddade områdena, eftersom död ved måste få ligga kvar i skogen för att den biologiska mångfalden ska kunna bevaras.

79. Enligt kommissionen framgår det dessutom av de polska myndigheternas svar på EU Pilot-begäran att de åtgärder som godkändes i 2016 års bilaga kommer att genomföras på en areal om 5 100 hektar, vilket utgör 58 procent av skogsdistriktet Białowieża och 8 procent av arealen i Natura 2000-området Puszcza Białowieska. Kommissionen har påpekat att de polska myndigheterna i sitt svar på det motiverade yttrandet angav att sedan referensarealerna beaktats täcker det område där 2016 års bilaga är tillämplig 3 401 hektar, det vill säga 5,4 procent av arealen i Natura 2000-området Puszcza Białowieska. Kommissionen har betonat att de genomförda åtgärderna i realiteten kommer att ha en mycket mer omfattande påverkan, eftersom de polska myndigheterna själva har erkänt att åtgärderna för att förhindra granbarkborrens spridning kommer att omfatta en areal om totalt 34 000 hektar, medan referensarealerna, där dessa åtgärder inte kommer att vidtas, täcker 17 000 hektar. Under dessa omständigheter anser kommissionen att dessa åtgärders påverkan på miljöskyddet inte kan anses vara försumbar, särskilt som de behöriga myndigheterna i 2012 års skogsbruksplan fastställde timmeruttaget till 63 471 m³ fram till 2021, sedan de till följd av en bedömning av miljöpåverkan hade funnit att detta var en balanserad avverkningsnivå i ljuset av bevarandemålen för Natura 2000-området.

80. Kommissionen anser att de polska myndigheterna inte i något skede av beslutsprocessen beaktade de reservationer och yttranden som utfärdats av vetenskapliga organ. Miljökonsekvensbedömningen från 2015 grundar sig dels på en felaktig metod, eftersom den inte avsåg de särskilda bevarandemålen för de livsmiljöer och djurarter som var föremål för PZO 2015, dels på en bedömning från 2012, och är inriktad på skogsbestånd som koloniserats av granbarkborren. I miljökonsekvensbedömningen anges inte heller vilken betydelse Natura 2000-området som helhet har eller på vilket sätt de planerade åtgärderna kan skada det. Det finns en risk för att de planerade skogsbruksåtgärderna verkställs utan att tillräcklig hänsyn tas till dessa livsmiljöers och arters behov och bevarandemålen för dem. För övrigt antogs inte 2016 års bilaga på grundval av aktuella uppgifter, eftersom resultaten av den inventering av området som de polska myndigheterna vidtog 2016 i syfte att få bättre kunskap om dessa arters utbredningsområden ännu inte var slutgiltiga vid den tidpunkt då det motiverade yttrandet utfärdades.

81. Till stöd för sistnämnda argument har kommissionen erinrat om att enligt domstolens praxis är det vid tidpunkten för beslutet att tillåta projektet som det ur ett vetenskapligt perspektiv inte får råda några tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan på det berörda området.²² Republiken Polen har följaktligen åsidosatt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet om så enbart av det skälet att miljöministern vid godkännandet av 2016 års bilaga inte kunde vara säker på att de åtgärder som föreskrivs i bilagan inte kan ha en skadlig inverkan på Natura 2000-området Puszcza Białowieska. Av detta följer också att inga åtgärder kan avhjälpa åsidosättandet av denna bestämmelse – inte ens om det senare skulle fastställas att åtgärderna inte har haft någon skadlig inverkan – eftersom villkoren för antagandet av ett positivt beslut inte var uppfyllda när bilagan godkändes.

82. Kommissionen har hävdatt att inrättandet av ”referensarealer” på 33 procent av Natura 2000-områdets territorium följaktligen inte kan betraktas som en åtgärd som mildrar den skadliga inverkan av genomförandet av 2016 års bilaga. Dessa arealer omfattades inte av den miljökonsekvensbedömning som utfördes 2015. Vidare gör inrättandet av dessa arealer inte att den skadliga inverkan som orsakas av genomförandet av bilagan kan undvikas eller minskas. Dessa arealer gör det endast möjligt att bevara den tidigare situationen i en del av skogsdistriktet Białowieża, men begränsar inte den skadliga inverkan av de åtgärder som i 2016 års bilaga föreskrivs för distriktets övriga delar, vilka är mycket mer vidsträckta. ”Referensarealerna” har dessutom utsetts på ett godtyckligt sätt. Eftersom inrättandet av dessa arealer inte påverkar den sammanlagda maximala uttagsvolymen för timmer som fastställs i bilagan, medför fastställandet av dessa områden de facto att avverkningen i övriga delar av skogsdistriktet Białowieża intensifieras.

83. Kommissionen har även påpekat att det är möjligt att kringgå undantaget för dessa arealer, eftersom man enligt punkt 4 b i beslut nr 52 kan bortse från de tillämpliga begränsningarna inom dessa referensarealer och eftersom det i beslut nr 51 föreskrivs att torra träd och träd i alla åldersklasser som koloniserats av granbarkborren ska avverkas och avlägsnas utan hänsyn till dessa arealer.

84. Genom sin andra anmärkning har kommissionen hävdatt att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet och artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet genom att genomföra de aktiva skogsbruksåtgärder som föreskrivs i 2016 års bilaga och beslut nr 51.

85. Kommissionen har gjort gällande att enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet ska medlemsstaterna, för de fågelarter som anges i bilaga I till detta direktiv och som har föranlett att ett särskilt fågelskyddsområde utsetts samt för flyttfåglar som inte anges i denna bilaga, anta särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö i syfte att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer. I enlighet med artikel 4.1 i fågeldirektivet ska en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna i Natura 2000-området Puszcza Białowieska bibehållas för bland annat följande arter: bivråk, vitryggig hackspett, tretåig hackspett, sparvuggla, pärluggla, mindre flugsnappare och halsbandsflugsnappare. Skogsduva är en flyttfågelart som avses i artikel 4.2 i fågeldirektivet.

86. Kommissionen har betonat att syftet med fågeldirektivet och livsmiljödirektivet är att göra det möjligt att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna för dessa arter och inte endast att förhindra att de utrotas. Argumentet att en intensifierad avverkning är förenlig med bestämmelserna om bevarande av fåglar, eftersom minimiantalet hackspettpar har bibehålls i området i fråga, saknar således grund.

²² Dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 42).

87. Kommissionen har dessutom hävdad att enbart den omständigheten att bevarandeåtgärder för Natura 2000-området Puszcza Białowieska skrivits in i PZO 2015, utan någon verklig möjlighet att tillämpa dem, inte räcker för att det ska kunna anses att den skyldighet att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder som föreskrivs i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet har uppfyllts. Detta "vidtagande" innebär att åtgärderna faktiskt ska kunna tillämpas och således ska ha en ändamålsenlig verkan. Denna tolkning gäller även avseende artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet.

88. Genomförandet av aktiva skogsbruksåtgärder, såsom avverkning, avverkning av sjuka träd och återbeskogning, i livsmiljöer där bibehållandet av bevarandestatusen formellt utesluter sådan verksamhet, eftersom den betraktas som ett hot, är inte förenligt med bevarandeåtgärder som syftar till att "utesluta skogsbruksåtgärder i alla artbestånd som till minst 10 procent utgörs av hundraåriga exemplar", "bevara döda träd" och "låta alla döda hundraåriga granar ligga kvar till fullständig förmultning". De platser där dessa åtgärder planeras sammanfaller med platser där det finns hundraåriga skogsbestånd och livsmiljöer för saproxylika skalbaggar, särskilt cinnoberbagge och smal skuggbagge. Tredubblingen av skogsavverkningen fram till 2021 och det avlägsnande av träd som detta innebär strider dessutom mot bevarandeåtgärderna och hindrar dem från att uppnå sin ändamålsenliga verkan. Dessa åtgärder är av en sådan art att de hotar de livsmiljöer och de habitat för fåglar och saproxylika skalbaggar som anges i bilaga 3 till PZO 2015.

89. Nämnade åtgärder förstärker inte endast hoten, utan komplicerar dessutom ytterligare genomförandet av de bevarandeåtgärder som fastställs i PZO 2015. De kan även ha en skadlig inverkan på den allmänna bevarandestatusen för vissa arter av saproxylika skalbaggar, bland annat rödhalsad brunbagge och glanspraktbagge, i Polen och i Europa, eftersom Natura 2000-området Puszcza Białowieska är ett av deras sista och viktigaste utbredningsområden i unionen.

90. Genom sin tredje anmärkning har kommissionen gjort gällande att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 a och d i livsmiljödirektivet genom att genomföra de skogsbruksåtgärder som föreskrivs i 2016 års bilaga och i beslut nr 51, eftersom dessa åtgärder inte gör det möjligt att undvika att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser för de saproxylika skalbaggar som anges i bilaga IV a till detta direktiv, det vill säga cinnoberbagge, glanspraktbagge, rödhalsad brunbagge och större barkplattbagge, och följaktligen utgör ett allvarligt hot mot deras överlevnad.

91. Genom artikel 12 i livsmiljödirektivet åläggs medlemsstaterna att anta en komplett lagstiftningsram och att vidta konkreta åtgärder för att hejda minskningen av bestånden av de arter som anges i ovannämnda bilaga. Ett strikt skyddssystem förutsätter att konsekventa och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär vidtas, som gör det möjligt att verkligen undvika att parningsplatser eller rastplatser för dessa arter skadas eller förstörs.²³

92. Kommissionen har gjort gällande att alla de arter av saproxylika skalbaggar som omfattas av detta strikta skydd har behov av döda eller döende stående eller liggande träd under sin livscykel. Olika vetenskapliga studier bekräftar att döda granar är den viktigaste livsmiljön för cinnoberbaggen och är en avgörande faktor under dess livscykel. Två eller tre år efter det att en gran har dött och i senare skeden av dess förmultning är trädet värd för andra arter av saproxylika skalbaggar, bland annat större barkplattbagge och rödhalsad brunbagge. Den intensifierade avverkningen av bestånd, särskilt granar, och avlägsnandet av död ved och döende träd som koloniserats av granbarkborren leder till att dessa strikt skyddade arter dör och att deras parningsplatser och rastplatser förstörs. Eftersom dessa arter lever i stubbar och under barken på träd är de svåra att se och det är därför omöjligt att använda sig av effektiva mildrande åtgärder, exempelvis selektiv avverkning. Den enda relevanta åtgärd som kan förhindra att dessa arters parningsplatser eller rastplatser skadas är att avstå från att ingripa i de livsmiljöer där man vet att de förekommer.

²³ Dom av den 9 juni 2011, kommissionen/Frankrike (C-383/09, EU:C:2011:369, punkterna 18–21).

93. De förbud som fastställs i artikel 12 i livsmiljödirektivet är absoluta, oberoende av antalet exemplar och förekomsten av de djurarter avseende vilka strikta bevarandeåtgärder ska vidtas. Den allmänt utbredda förekomsten av cinnoberbaggen kan således inte motivera en intensifiering av skogsbruksåtgärder som kan medföra att dessa förbud överträds. Den rödhalsade brunbaggen är en extremt sällsynt art för vilken det finns endast fyra kända livsmiljöer i Polen, varav två i skogsdistriktet Białowieża, vilket innebär att förlusten av en enda av dessa livsmiljöer kan ha en betydande skadlig inverkan på bevarandestatusen i Europa. Vad gäller glanspraktbaggen förekommer den i Polen endast i Natura 2000-området Puszcza Białowieska. Slutligen är detta område den sista och också den viktigaste livsmiljön för större barkplattbagge, som inom unionen förutom i Polen endast förekommer i Sverige och Finland.

94. Genom sin fjärde anmärkning har kommissionen gjort gällande att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5 b och d i fågeldirektivet genom att inte införa ett allmänt bevarandesystem för att i Natura 2000-området Puszcza Białowieska förhindra bland annat avsiktlig förstöring av bon och störningar av vitryggig hackspett, tretåig hackspett, sparvuggla och pärluggla, som är arter som anges i bilaga I till fågeldirektivet.

95. Kommissionen har gjort gällande att artikel 5 i fågeldirektivet i likhet med artikel 12 i livsmiljödirektivet inte endast ålägger medlemsstaterna att anta en komplett lagstiftningsram, utan också att vidta konkreta och detaljerade bevarandeåtgärder, bland annat effektiva genomförandeåtgärder. Denna ordning följer av skyldigheten att effektivt hejda minskningen av dessa fågelarter. Det är uppenbart att den omfattande intensifieringen av timmeruttaget i livsmiljöer som är av avgörande betydelse som häcknings- och rastplatser för arter som förekommer naturligt i Natura 2000-området i fråga ökar risken för förstöring av deras bon och avsiktliga störningar, även under häckningsperioden.

96. Natura 2000-området Puszcza Białowieska är det viktigaste förekomstområdet för vitryggig hackspett och tretåig hackspett i Polen. Döende och döda träd, och framför allt hundraåriga granar, är de viktigaste födo- och häckningsområdena för dessa båda arter av hackspettar. Avlägsnandet av tusentals träd som koloniserats av granbarkborren innebär att livsmiljöerna för dessa hackspettar avsiktligt förstörs och att dessa arter störs i stor skala. De polska myndigheterna har inte lagt fram några bevis för att dessa båda hackspettsarter gynnas av den intensifierade avverkningen av träd i deras livsmiljöer, eftersom avverkningen tvärtom kan påskynda minskningen av dessa arter. Det finns inte heller några uppgifter som visar huruvida bestånden av dessa hackspettsarter kan återställas till en mer eller mindre betydande nivå när granbarkborrens spridning upphört. Det kommer att ta årtionden att, genom plantering av unga granar, återskapa en lika lämplig livsmiljö för hackspettar som den som utgjordes av de gamla bestånden, särskilt de hundraåriga. Slutligen ska det också beaktas att granbestånden föryngrar sig själva i områden som angripits av granbarkborren, utan behov av mänskliga insatser.

97. Kommissionen har också gjort gällande att döende och döda träd även är viktiga boplatser för sparvuggla och pärluggla, vilka är beroende av håligheter gjorda av hackspettar. Ett storskaligt avlägsnande av granar som koloniserats av granbarkborren innebär en omfattande förstöring av deras häckningsområde. Natura 2000-området Puszcza Białowieska är ett av de områden där sparvuggla och pärluggla har sin tätaste utbredning. Den omständigheten att koncentrationen av sparvuggla är större där än genomsnittskoncentrationen i Polen gör det inte motiverat att vidta aktiva skogbruksåtgärder som kan störa exemplar av denna art och förstöra deras bon.

98. Av den information som erhållits framgår också att avverkning och avlägsnande har ägt rum under häckningsperioden för de fyra hackspett- och ugglearterna i fråga. Enligt 2016 års bilaga och beslut nr 51 tilläts avverkning utan några begränsningar i tiden. Överträdelser av förbudet mot att störa dessa arter under häckningsperioden kan således inte uteslutas.

2. Republiken Polen

99. Vad gäller den första anmärkningen avseende åsidosättande av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet har Republiken Polen, beträffande 2016 års bilaga, gjort gällande att 2012 års skogsbruksplan, precis som nämnda bilaga, är en "skötsel- och förvaltningsplan" i den mening som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet. Enligt Republiken Polen är en skogsbruksplan ett tekniskt hjälpmedel vid genomförandet av en PZO. Eftersom en PZO inte innehåller några uppgifter om uttagsvolymen för timmer i de olika skogsdistrikten, utan endast anger i vilka områden nödvändiga åtgärder kommer att vidtas för att bevara arter och livsmiljöer, är det inte möjligt att genomföra den utan en skogsbruksplan. Republiken Polen har vidare betonat att den strategiska miljökonsekvensbedömning som gjordes 2015 visade att genomförandet av skogsbruksåtgärderna i 2016 års bilaga inte kommer att ha någon negativ påverkan på de skyddade arterna och livsmiljöerna i Natura 2000-området Puszcza Białowieska och inte heller på området som ett sammanhängande område eller som en helhet.

100. Nödvändigheten av att öka det timmeruttag som angavs i 2012 års skogsbruksplan berodde bland annat på att det var omöjligt att fullt ut genomföra de bevarandeåtgärder som vid den tiden angavs i förslaget till PZO. Enligt 2016 års bilaga är det tillåtet att genomföra bevarandeinsatser som består i att begränsa granbarkborrens spridning. Det ska betonas att den avverkningsnivå som anges i 2016 års bilaga, det vill säga 188 000 m³, är betydligt lägre än de nivåer som angavs i skogsbruksplanerna för perioderna 1992–2001 (308 000 m³) och 2002–2011 (302 000 m³). Kommissionen har inte angett av vilket skäl en betydligt högre avverkningsnivå tidigare kunde tillåtas med hänsyn till bevarandemålen för detta Natura 2000-område.

101. Vad gäller kommissionens argument att det inte har gjorts någon bedömning av huruvida 2016 års bilaga kan ha en skadlig påverkan på Natura 2000-området Puszcza Białowieska som helhet, har Republiken Polen angett att det i enlighet med Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (lag om tillgång till upplysningar om miljön och miljöskydd, om allmänhetens deltagande i miljöskydd och om bedömningar av påverkan på miljön) av den 3 oktober 2008²⁴ visade sig vara nödvändigt att göra en strategisk bedömning av denna bilagas miljöpåverkan, eftersom regionaldirektören för miljöskyddet i Białystok hade bedömt att genomförandet av nämnda bilaga troligen skulle få en potentiell inverkan på Natura 2000-området Puszcza Białowieska. Följaktligen kunde 2016 års bilaga godkännas först sedan det hade säkerställts att de planerade åtgärderna inte skulle få någon negativ inverkan på området. Till följd av miljökonsekvensbedömningen ogillades det första förslaget till bilaga, vilket innehöll en avverkningsvolym på 317 894 m³, sedan regionaldirektören för miljöskyddet i Białystok hade avgett ett negativt yttrande. Avverkningen begränsades slutligen till 129 000 m³ i 2016 års bilaga, sedan en ny bedömning hade genomförts som visade att åtgärderna inte skulle ha någon betydande negativ påverkan på området som helhet. Som kommissionen har erkänt genomfördes följaktligen en bedömning. 2016 års bilaga har till och med en betydande positiv inverkan – åtminstone på medellång sikt – på en rad faktorer som avses i PZO 2015, eftersom en ändring av avverkningsvolymen var oundgänglig i syfte att genomföra de bevarandeåtgärder som föreskrivs i PZO 2015. I 2016 års bilaga föreskrivs för övrigt inte att djur ska dödas avsiktligt eller fångas eller ens störas. Parningsplatsernas och rastplatsernas nuvarande bevarandestatus bibehålls i enlighet med bestämmelserna i PZO 2015.

102. Republiken Polen har också hävdatt att det var fel av kommissionen att anse att de åtgärder som förtecknas i 2016 års bilaga i sig innebär en risk för skadlig inverkan på Natura 2000-området Puszcza Białowieska som helhet. Kommissionen underlät att beakta alla de empiriska data och de vetenskapliga och historiska dokument som låg till grund för den strategiska bedömningen av den påverkan som 2016 års bilaga kommer att ha på detta Natura 2000-område, vilken hade utförts i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Kommissionen beaktade inte heller den viktigaste aspekten av

²⁴ Dz. U. 2008, nr 199, position 1227.

Natura 2000-området Puszcza Białowieska, nämligen att det under århundradena har formats av människans hand genom en hållbar skogsavverkning. Särskilt bör påpekas att statusen och den procentuella utbredningen av de livsmiljöer och arter som förekom i området när PLC200004 Puszcza Białowieska utsågs som en del av Natura 2000-nätverket är resultatet av den tidigare avverkningen i Białowieżaskogen, det vill säga uttaget av timmer i tidigare planterade skogsbestånd. De facto är det den drastiskt minskade avverkningen i åldrande skogsbestånd som efter påtryckningar från kommissionen föreskrevs i 2012 års skogsbruksplan som har medfört en försämring av skogsbestånden, särskilt granbestånden. Detta avbrott i den hållbara förvaltningen av resurserna i Białowieżaskogen gynnade granbarkborrens spridning. Till följd av detta avbrott började de skyddade livsmiljöerna förändras. Till exempel började ek-avenbokskogarna, som är den dominerande livsmiljön, omvandlas till våtmarker eller ängar. De polska myndigheterna utarbetade därför ett åtgärdsprogram i syfte att motverka granbarkborrens spridning, med utgångspunkt i en övergripande inventering av statusen för livsmiljöerna och arterna i Natura 2000-området Puszcza Białowieska. Resultaten av inventeringen var ännu inte tillgängliga när Republiken Polen lämnade in sin svarsinlägga. Antagandet av 2016 års bilaga utgör således ett försök att återgå till den tidigare förvaltningsmetoden.

103. Det var således avbrottet i bevarandeåtgärderna som hotade Natura 2000-området som helhet och bibehållandet av dess livsmiljöer. Kommissionen hade därför fel när den grundade sig på att Białowieżaskogen är en primärskog och påstod att de arter som förekommer i denna skog är arter som är typiska i områden opåverkade av människan. En art som vädndräktsfjärilen (*Euphydryas aurinia*), som tidigare förekom i området tack vare att marken regelbundet betades av boskapsdjur, förekommer inte längre sedan förbud infördes mot betande boskap.

104. Även andra medlemsstater har valt att tillämpa aktiva skogsbruksåtgärder. I Republiken Österrike har ett program införts för att begränsa granbarkborrens spridning i nationalparkerna och i områden med högt naturvärde. Förbudet mot att vidta arbeten har bibehållits i "centrum för biologisk mångfald", samtidigt som angränsande produktionsskogar skyddas med hjälp av olika skogsbruksmetoder. Det rekommenderas allmänt att områden där de naturliga processerna skyddas, såsom nationalparker, tydligt delas in i ett område som är fritt från insatser och perifera områden där åtgärder vidtas för att begränsa granbarkborrens spridning. Genom att skapa referensområden har Republiken Polen genomfört en liknande strategi. Även om skogsbruksåtgärderna har en negativ inverkan på hackspettsbeståndens storlek, anser Republiken Polen att denna inverkan är begränsad, eftersom antalet hackspettar kan bibehållas på en relativt hög nivå i enlighet med PZO för Natura 2000-området Puszcza Białowieska. Tvärtemot vad kommissionen har hävdad kan inrättandet av referensarealer dessutom inte i något fall betraktas som ett erkännande av att de vidtagna åtgärderna har en negativ påverkan på miljön eller som ett försök att mildra konsekvenserna av en sådan påverkan.

105. Republiken Polen har även gjort gällande att de åtgärder som föreskrivs i 2016 års bilaga är förenliga med PZO 2015. Enligt PZO 2015 får skogsbruksåtgärder, såsom avverkning och röjning, inte vidtas i artbestånd som till minst 10 procent utgörs av exemplar som är minst hundra år. I dessa skogsbestånd avverkas endast sjuka träd i syfte att avlägsna ved av granar som koloniserats av granbarkborren. Torr ved avlägsnas inte. Dessutom sker ingen avverkning av sjuka träd i naturreservatet eller i livsmiljöer i våtmarker och fuktiga marker. De områden där sjuka träd inte avverkas motsvarar 7 123 hektar, det vill säga 58 procent av arealen i skogsdistriktet Białowieża. Republiken Polen har betonat att den omständigheten att de åtgärder som föreskrivs i 2016 års bilaga endast avser 5,4 procent (det vill säga 3 401 hektar) av arealen i området i fråga beaktades när det beslutades att genomföra dessa åtgärder. I den miljökonsekvensbedömning som gjordes 2015 i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet utslöts under dessa omständigheter att det potentiella hot som knyter an till avlägsnandet av döda och döende träd som hade identifierats i PZO 2015 skulle kunna bli verklighet.

106. Republiken Polen har dessutom, vad gäller saproxyliiska skalbaggar, betonat att döda tallar, som utgör livsmiljön för glanspraktbaggen, inte kommer att avlägsnas. Vad gäller bestånden av cinnoberbagge är dessa koncentrerade till asp och ask, enligt en studie av närmare 12 000 träd som gjordes åren 2016–2017.

107. Republiken Polen har gjort gällande att den inventering som utförts från och med april 2016 är det första projektet av detta slag. Inom ramen för projektet har olika beståndsdelar i den biologiska mångfalden bedömts objektivt och verifierats statistiskt i 1 400 områden jämnt fördelade över ett nätverk som täcker hela Białowieżaskogen. Vad gäller smal skuggbagge är det största hotet minskningen av tallar i framför allt nationalparkens särskilda fågelskyddsområde. Vad gäller större barkplattbagge, rödhalsad brunbagge och hakbagge utgörs det allvarligaste hotet av att den kontinuerliga tillförseln av stora bitar död ved upphört till följd av de äldre granbeståndens snabba försämring som beror på granbarkborrens spridning.

108. Den avverkning som sker i samband med avlägsnandet av döda granar har en positiv inverkan på livsmiljöerna för läderbagge och glanspraktbagge, eftersom den ökar ljusinstrålningen i skogen. För övriga arter (cinnoberbagge, smal skuggbagge och hakbagge) är gran inte den främsta livsmiljön. För närvarande finns det i genomsnitt omkring 64 m³ död ved per hektar i Białowieżaskogen. Eftersom död ved kontinuerligt tillförs landskapet räcker detta för att fullständigt trygga livsmiljöerna för dessa skalbaggsarter. Republiken Polen har angett att de planerade åtgärdernas inverkan på alla skyddade element i Natura 2000-området Puszcza Białowieska bedömdes i samband med miljökonsekvensbedömningen.

109. Enligt Republiken Polen ska även referensarealerna beaktas. Dessa syftar inte alls till att kompensera för eller mildra den påstått negativa påverkan av de aktiva skogsbruksåtgärderna i fråga. Dessa områden har inrättats i enlighet med principen om lojalt samarbete enligt artikel 4.3 FEU i syfte att jämföra dem med andra områden i Białowieżaskogen. Referensområdena har inte heller avgränsats slumpmässigt. Deras lokalisering valdes med hänsyn till livsmiljöernas bevarandestatus och att inga bevarandeinsatser är nödvändiga till följd av PZO 2015. Kommissionen kan inte heller kritisera de polska myndigheterna för att inte ha genomfört en miljökonsekvensbedömning avseende referensarealerna. Enligt ett sådant resonemang skulle samma kritik kunna riktas mot det avbrott i avverkningen i hela Białowieżaskogen som kommissionen har begärt.

110. Kommissionen misstär sig när den anser att passivitet har en positiv inverkan på den biologiska mångfalden. Vid den inventering som gjorts från och med april 2016 har till exempel en enda koloni av smal skuggbagge konstaterats i det strikt skyddade området i Białowieża nationalpark, medan 70 kolonier av smal skuggbagge har konstaterats i skogsdistriktet Białowieża. Situationen är liknande för en lång rad andra arter.

111. När det gäller huruvida bästa tillgängliga vetenskapliga rön beaktats har Republiken Polen påpekat att den i enlighet med sin tolkning av detta begrepp beaktade de konkreta omständigheterna i ärendet samt alla ståndpunkter och specifika krav avseende det berörda området. Innan Republiken Polen vidtog bevarandeåtgärderna beaktade den även de uppgifter som hade erhållits genom den strategiska miljökonsekvensbedömningen. Vad gäller huruvida processen är dynamisk inhämtas kunskaper kontinuerligt.

112. Republiken Polen har angett att Białowieżaskogen är ett så speciellt och unikt ekosystem att resultaten av studier av samspelet mellan olika organismer som har utförts i andra ekosystem inte helt enkelt kan överföras på situationen i Białowieżaskogen. Även om Republiken Polen har erkänt att en del av det vetenskapliga samfundet anser att granbarkborrens spridning inte kan förhindras genom avverkning av koloniserade träd, har den erinrat om att det också finns en rad vetenskapliga arbeten enligt vilka sannolikheten för allvarlig och irreparabel skada på de livsmiljöer och djurarter för vilkas bevarande Natura 2000-området Puszcza Białowieska har utsetts är stor, om inget görs mot

granbarkborren i Białowieżaskogen. Republiken Polen har också citerat en publikation²⁵ där det anges att "av de fleråriga studier som har utförts i de permanenta undersökningsområdena i Białowieża nationalpark framgår tydligt att ett strikt skydd endast bör utgöra ett komplement till, och inte huvudbeståndsdelen i, strategin för bevarande och bibehållande av en hög biologisk mångfald".

113. Vad gäller den andra anmärkningen, som avser åsidosättande av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet och artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet har Republiken Polen gjort gällande att 2016 års bilaga är förenlig med PZO 2015, vilken antogs i syfte att uppfylla skyldigheten att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet. Genom 2016 års bilaga genomförs bevarandeåtgärderna i praktiken. Denna bilaga säkerställer att en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs för de livsmiljöer eller arter för vilka Natura 2000-området Puszcza Białowieska har utsetts. Om dessa åtgärder inte genomförs kommer värdefulla skyddade livsmiljöer att försämrats.

114. De aktiva bevarandeåtgärder som i PZO 2015 fastställs med avseende på livsmiljön "subkontinentala ek-avenbokskogar" består bland annat i att i skogsbestånd som domineras av asp, björk, tall och, mer sällan, gran, anpassa skogsbeståndets sammansättning på ett sätt som är förenligt med nämnda livsmiljö. Dessa åtgärder innebär även vård och bevarande av bestånd i syfte att upptäcka och ta hand om skott och lövträdplantor från utanför området. Dessa åtgärder införlivades direkt i 2012 års skogsbruksplan. Dessa aktiva bevarandeåtgärder verkställs i samband med ett storskaligt uttag av timmer.

115. Kommissionens påståenden, enligt vilka det inte finns någon grund för argumentet avseende bibehållande av den berörda arten på den nivå som angavs i 2007 års standardiserade formulär med upplysningar (nedan kallat formuläret med upplysningar) och i PZO 2015, strider mot "ekologisk kunskap" och sunt förnuft. Om varje skyddad art i ett givet Natura 2000-område hela tiden skulle öka kvantitativt från den nivå som angavs i formuläret med upplysningar, skulle resultatet bli en oförutsebar störning i det ekologiska systemet i det berörda området. Frågan är därför vad som är en acceptabel nivå.

116. De kvantitativa förändringar som observerats i en del av bestånden av skyddade arter i Białowieżaskogen är ett resultat av att tillgången på föda ökat till följd av en kortsiktig störning, nämligen granbarkborrens storskaliga spridning. På längre sikt kommer en plötslig tillbakagång att ske, som en naturlig följd av denna situation. Storleken på bestånden av tretåig hackspett och vitryggig hackspett har bibehållits på en relativt hög nivå. Det har inte skett någon plötslig kvantitativ förändring längs nationalparkens gränser, eftersom granbarkborren inte har en storskalig spridning där. Denna situation beror dels på att andelen granar i dessa skogsbestånd är liten, dels på att skogsmiljöerna är av en annan art. Av detta framgår att i livsmiljöer som kännetecknas av andra parametrar, som påverkar dessa livsmiljöers benägenhet att drabbas av en storskalig spridning av granbarkborren, kan den dynamiska jämvikten bibehållas genom valda skogsbruksåtgärder.

117. Inte heller bevarandestatusen för vissa arter av saproxylika skalbaggar kan påverkas negativt av 2016 års bilaga och beslut nr 51. Faran för arter såsom rödhalsad brunbagge och glanspraktbagge beror främst på att skogsbränderna begränsas och att deras verkningar undanröjs. För andra arter, såsom exempelvis cinnoberbagge och smal skuggbagge, är utvecklingsförhållandena i Białowieżaskogen goda. För smal skuggbagge följer det långsiktiga hotet av att det inte sker någon förnyelse av tall i Białowieża nationalpark.

118. Beträffande den tredje anmärkningen, som avser åsidosättande av artikel 12.1 a och d i livsmiljödirektivet, har Republiken Polen gjort gällande att alla arter av saproxylika skalbaggar som förekommer i Natura 2000-området Puszcza Białowieska har behov av döda och döende träd under sin livscykel och att det är omöjligt att konstatera förekomsten av olika larvstadier utan att skada deras

²⁵ B. Brzeziecki, "Dynamique pluriannuelle des peuplements forestiers de la forêt de Białowieża (dans des conditions de protection stricte)", *Stan Ekosystemów leśnych Puszczy Białowieskiej*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa, 2016, s. 45–58.

livsmiljö. För att säkerställa en lämplig skyddsstatus har de polska myndigheterna antagit ett långsiktigt bevarandesystem för att skapa kontinuitet i livsmiljöerna för dessa arter genom ett nätverk av öar med skogsplanteringar i reservaten och skyddsområden runt de skyddade arterna, i fuktiga livsmiljöer, i referensområdet och i den permanenta och naturliga delen med döda träd i alla bestånd i Białowieżaskogen. Att denna åtgärd är effektiv visas av resultaten av den inventering som Instytut Badawczy Leśnictwa (Institutet för skogsforskning, Polen) utförde 2016.

119. Resultaten av inventeringen visar att cinnoberbaggen är en vanligt förekommande art i hela Białowieżaskogen, att den är mindre benägen att leva på gran än på andra trädarter och att döda och döende träd inte utgör en väsentlig livsmiljö för den. Vad gäller smal skuggbagge visar resultaten att denna art föredrar tall, att döda eller döende granar inte är en väsentlig livsmiljö för den och att den dessutom förekommer i hela Białowieżaskogen. Den enda kontrollerade lokalen för hakbagge i Białowieżaskogen ligger i Białowieża nationalpark. Alla lokaler för rödhalsad brunbagge ligger i Natura 2000-området Puszcza Białowieska och den viktigaste lokalen ligger i Białowieża nationalpark. Lokalerna för rödhalsad brunbagge i de brukade skogarna, fastställda på basen av historiska uppgifter, finns i referensområdet. Dessutom är den huvudsakliga orsaken till att den rödhalsade brunbaggen försvinner avsaknaden av nedbrunnen skog. Inte heller större barkplattbagge har rapporterats förekomma utanför nationalparken. Granbarkborrens aktivitet kan däremot hota kontinuiteten i de livsmiljöer där denna art förekommer, nämligen döda, gamla och fällna granar i fuktiga livsmiljöer. Vad slutligen gäller glanspraktbaggen är den huvudsakliga orsaken till dess försvinnande i Europa bristen på gamla tallar som dött till följd av bränder, som är dess främsta livsmiljö. På grund av att det inte sker någon förnyelse av tall i nämnda nationalpark kan framtiden för denna art säkras endast i de brukade skogarna, där tallbestånden förnyas artificiellt.

120. Av samtliga dessa skäl har de åtgärder som föreskrivs i 2016 års bilaga inte någon betydande negativ påverkan på bestånden av dessa arter. Bibehållandet av dessa bestånd går hand i hand med kontinuiteten hos vissa livsmiljöer som uppkommer genom störningar, såsom bränder. I avsaknad av sådana störningar kan livsmiljöerna för dessa arter bevaras endast genom aktiva skyddsinsatser.

121. Vad gäller den fjärde anmärkningen avseende att artikel 5 b och d i fågeldirektivet har åsidosatts har Republiken Polen gjort gällande att av den strategiska miljökonsekvensbedömning som genomfördes inför antagandet av 2016 års bilaga framgick att nödvändiga åtgärder hade vidtagits för att inrätta ett allmänt system för skydd av alla naturligt förekommande fågelarter. Bland annat hade förbud införts mot att avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg eller bortföra deras bon eller att avsiktligt störa dem, särskilt under deras häcknings- och uppfödningssperiod, i den mån dessa störningar inte är utan betydelse för att uppnå syftet med livsmiljödirektivet. Beträffande de fyra fågelarter som kommissionen har angett framgår det av det antal som har konstaterats i Białowieżaskogen, jämfört med de uppgifter som angavs i formuläret med upplysningar, att ingen av dessa arter är hotade, varken vad gäller förekomst eller levnadssätt. De polska myndigheterna har även åtagit sig att bibehålla minst 60 par av var och en av dessa arter. Om man beaktar alla Natura 2000-områden i Polen kan det dessutom konstateras att de båda hackspettsarternas antal är större än vad som angavs i formuläret med upplysningar.

122. Värdet av det övergripande indexet för förekomsten av skogsfågelbestånd ökade med 25 procent under perioden 2000–2014. Den kommersiella verksamhetens negativa inverkan på den biologiska mångfalden har nämligen minskat i enlighet med skogsvårdsprinciperna och riktlinjerna för bevarande av livskraftiga skogar. Att lämna grupper av gamla träd i gallrade områden, bevara synekologiskt värdefulla träd, tillämpa selektiv avverkning, lämna fröträd i gallrade områden och, i den mån det är möjligt, använda naturlig förnygring gynnar fågellivet. Dessa principer tillämpas i Skogsmyndighetens samtliga skogsdistrikt. Vissa undersökningar visar att avverkning av sjuka träd i allmänhet inte har någon negativ påverkan på hålllevande arter och andra arter av skogslevande ryggradsdjur.

123. Enligt Republiken Polen kan granbarkborrens storskaliga spridning endast temporärt ha en positiv påverkan på hackspettarnas överlevnad och fortplantning, eftersom den på lång sikt leder till att äldre torvmarkslager försvinner. Tillgängliga uppgifter visar att mångfalden och antalet arter som bor i ihåliga träd minskar i barrskogar vid en trädödlighet på 70–100 procent. I blandskogar är den negativa inverkan av att barrträden dör däremot inte lika stor. En konstant minskning av granbarkborrens spridning kan vara en faktor som bidrar till bibehållandet av en relativt stabil situation för hackspettsbestånden.

124. Republiken Polen har dessutom hävdatt att fenomenet med kraftigt minskande rovdjursbestånd på grund av en allt sämre tillgång på föda är ett vetenskapligt faktum. Kommissionen har inte lagt fram några vetenskapliga uppgifter som ifrågasätter det ovan beskrivna scenariot i vilket miljön förändras till följd av granbarkborrens spridning. Det enda som är omöjligt att förutse är hur stor förändringen kommer att bli, det vill säga att veta huruvida minskningen av antalet hos de arter som gynnas av en viss insektsarts spridning kommer att begränsas till att återgå till den situation som rådde innan spridningen, eller huruvida antalet hackspettar, på grund av den minskade tillgången på föda och omöjligheten för barkborren att kolonisera andra träd, efter minskningen kommer att vara mindre än vad som beskrivs i bevarandemålen för området i planen för skyddsåtgärder.

125. Kommissionen bortser från att de naturliga processerna i Natura 2000-områdena är långsiktiga. En permanent begränsning av spridningen av granbarkborren, det vill säga en begränsning av dess territoriella täckning eller bibehållande av en stor andel granar i bestånden, kan vara en aktiv skyddsåtgärd som bibehåller en relativt stabil situation för hackspettsbestånden i ett långsiktigt perspektiv. Trots den potentiella negativa inverkan på hackspettsbestånden som skogsbruksåtgärderna i fråga orsakar bibehålls beståndens storlek på en relativt hög nivå som är förenlig med PZO 2015, och de eventuella förändringarna av fågelarternas utbredningsområden, som följer av modeller som förutsäger klimatförändringarna, sprids över tiden. Tillfälliga åtgärder som genomförs med metoder som tillämpas i skogsbruket kan följaktligen sist och slutligen göra det möjligt att avhjälpa den tidigare kraftiga minskningen av antalet hackspettar.

126. Vad gäller sparvugglan är det inte riktigt att häckningsplatserna går förlorade om granar avlägsnas på 5 procent av området. Denna art, som bygger bo i håligheter gjorda av hackspettar, vanligen större hackspett (*Dendrocopos major*), som är en art som finns i stort antal, har inga preferenser vad gäller vilken art av träd den häckar i. Sparvugglan förekommer dessutom ofta i försämrade miljöer. Den är således mer allmänt förekommande i den brukade delen av Białowieżaskogen än i reservatet utanför skogsmiljön, vilket innebär att målet i PZO 2015 kan uppfyllas, trots att inventeringen under säsongen 2016 visade på en ojämn utbredning i skogsdistriktet Browsk jämfört med de båda andra skogsdistrikten. Vad gäller pärlugglan bor denna ofta i håligheter gjorda av spillkråkan (*Dryocopus martius*). Den eventuella inverkan av att granar avlägsnas på 5 procent av Natura 2000-området Puszcza Białowieska kan således anses vara obefintlig för antalet pärlugglor i Białowieżaskogen.

127. Enligt uppgifter från Finland har skogsbruk som innebär gallring av skogsområden inte någon negativ påverkan på arterna, förutsatt att den avverkade andelen inte överstiger 50 procent av skogsområdet i ett långsiktigt perspektiv, och leder dessutom till ökad reproduktion tack vare ökad tillgång på föda. Bestånden av dessa arter ökar dessutom i storlek och sprider sig till nya områden. Skogsbrukets positiva aspekter har angetts som en av orsakerna till detta fenomen. Synekologiskt värdefulla träd, bland annat ihåliga träd, lämnas att dö naturligt. Det finns således tillgång till platser där sparvugglan och pärlugglan kan bygga bo, särskilt som det i PZO 2015 föreskrivs åtgärder som består i att ”under förvaltningsinsatserna bevara alla tallar och granar med tydliga håligheter, utom vid fara för allmänheten”.

IV. Bedömning

128. Efter att ha granskat huruvida förevarande talan om fördragsbrott kan tas upp till prövning, föreslår jag att domstolen bedömer den första och den andra av kommissionens anmärkningar tillsammans, och därefter också behandlar den tredje och den fjärde anmärkningen tillsammans, eftersom bedömningen av dessa är beroende av förstnämnda bedömning.

A. Huruvida talan kan tas upp till prövning

129. Republiken Polen har i sitt skriftliga yttrande invänt mot att den andra, den tredje och den fjärde anmärkningen i talan om fördragsbrott tas upp till prövning, eftersom kommissionen i sin ansökan har utvidgat föremålet för tvisten jämfört med vad den åberopade under det administrativa förfarandet och framför allt i det motiverade yttrandet.

130. Det är utrett att det administrativa förfarandet endast avsåg det beslut som de polska myndigheterna hade fattat innan det motiverade yttrandet sändes till dem, det vill säga 2016 års bilaga om skogsbruksåtgärder i skogsdistriktet Białowieża, medan talan om fördragsbrott avser hela Natura 2000-området Puszcza Białowieska och således även de tre skogsdistrikten Białowieża, Browsk och Hajnówka, till vilka skogsbruksåtgärderna utsträcktes genom beslut nr 51 av den 17 februari 2017.

131. När det gäller att avgöra huruvida en talan kan tas upp till prövning har domstolen emellertid redan haft tillfälle att klargöra att ett överträdelseförfarande får omfatta faktiska omständigheter som rör tiden efter det motiverade yttrandet förutsatt att dessa är av samma art och utgör samma slags beteende som de gärningar som avses i det motiverade yttrandet.²⁶

132. I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att de åtgärder som de polska myndigheterna har vidtagit enligt 2016 års bilaga och enligt beslut nr 51 är av samma art, i den del de består i att tillåta avverkning och avlägsnande av träd framför allt i syfte att bekämpa granbarkborrens spridning i hela Natura 2000-området Puszcza Białowieska.

133. Även om det motiverade yttrandet av den 28 april 2017 endast avsåg 2016 års bilaga, som hade godkänts den 25 mars 2016 och som endast avsåg skogsbruksåtgärder begränsade till skogsdistriktet Białowieża, bör det följaktligen medges att kommissionens talan, som även avser beslut nr 51 av den 17 februari 2017, kan tas upp till prövning, eftersom den omfattar åtgärder av samma art och som utgör samma beteende som har genomförts i skogsdistrikten Browsk och Hajnówka.²⁷

B. Huruvida talan är välgrundad

134. Det ska inledningsvis påpekas att diskussionen inte kan röra frågan huruvida Natura 2000-området Puszcza Białowieska är en primärskog eller naturskog, eftersom det framgår att den på förslag av Republiken Polen har klassificerats som ett område av gemenskapsintresse i enlighet med livsmiljödirektivet, genom beslut 2008/25, vilket antogs av kommissionen den 13 november 2007,²⁸ och också har utsetts till särskilt fågelskyddsområde i enlighet med fågeldirektivet. De officiella kvantitativa uppgifter som det hänvisats till i diskussionen om de livsmiljöer och arter som

²⁶ Dom av den 4 februari 1988, kommissionen/Italien (113/86, EU:C:1988:59, punkt 11), och dom av den 9 november 2006, kommissionen/Förenade kungariket (C-236/05, EU:C:2006:707, punkt 12).

²⁷ Se, analogt, dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 46).

²⁸ Se, särskilt, skälen 1, 8 och 9 samt bilagan i detta beslut (s. 645), i vilken Puszcza Białowieska fastställdes som ett område av gemenskapsintresse och tilldelades områdeskoden PLC200004.

förekommer i dessa områden tillhandahöll Republiken Polen dessutom i formuläret med upplysningar. Livsmiljödirektivet och fågeldirektivet är således tillämpliga på tvisten oavsett hur Natura 2000-området Puzcza Białowieska betecknas och är ovillkorligen tillämpliga på skogsbruket i detta område.

135. Förevarande talan ger domstolen ännu ett tillfälle att klargöra vilka skyldigheter som följer av dessa direktiv, särskilt beroende på om planerna eller projekten i fråga omfattas av artikel 6.1 eller av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

1. Den första och den andra anmärkningen

136. Kommissionen har genom sin första och sin andra anmärkning gjort gällande att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 och 6.3 i livsmiljödirektivet och enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet.

137. För att bedöma huruvida dessa båda anmärkningar är välgrundade behöver domstolen avgöra huruvida skogsbruksåtgärderna i fråga omfattas av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet eller av artikel 6.3 i detta direktiv och huruvida svaren genom att anta och genomföra de skogsbruksåtgärder som anges i de omtvistade besluten faktiskt har vidtagit de bevarandeåtgärder som föreskrivs i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet och artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet.

138. Republiken Polen har gjort gällande att de åtgärder som anges i 2016 års bilaga och i beslut nr 51 utgör bevarandeåtgärder i den mening som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, men har också – i andra hand förefaller det – gjort gällande att åtgärderna kan omfattas av punkt 3 i samma artikel.

139. Om de omtvistade besluten emellertid kvalificeras på det ena sättet är det uteslutet att de kan kvalificeras på det andra sättet. Medan det i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga bevarandeåtgärder för de särskilda bevarandeområdena, fastställs i artikel 6.3 villkoren avseende planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av skyddade områden, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka dessa områden på ett betydande sätt. Domstolen har redan tidigare haft tillfälle att uttala sig om dessa bestämmelser respektive tillämpningsområde.

140. Det ska erinras om att det följer av artikel 1 e i livsmiljödirektivet att en livsmiljös bevarandestatus anses ”gynnsam” när bland annat dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande, och den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid. Domstolen har i detta avseende slagit fast att bestämmelserna i livsmiljödirektivet syftar till att medlemsstaterna ska vidta lämpliga skyddsåtgärder för att upprätthålla de ekologiska särdragen i områden där det finns prioriterade livsmiljötyper.²⁹ Vad särskilt gäller artikel 6 i detta direktiv har domstolen, i avsaknad av närmare föreskrifter i denna bestämmelse, slagit fast att den innebär att medlemsstaterna åläggs ett antal skyldigheter och att det föreskrivs särskilda förfaranden vilkas syfte är att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer, och i synnerhet inom särskilda bevarandeområden.³⁰

²⁹ Dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkterna 37 och 38), och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkterna 35 och 36).

³⁰ Dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 36), och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 31).

141. Domstolen har även konstaterat att bestämmelserna i artikel 6 i nämnda direktiv ska, med avseende på direktivets bevarandemål, tolkas som en sammanhängande enhet, eftersom syftet med artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet är att säkerställa en lika hög skyddsnivå för livsmiljöer och habitat för arter, medan artikel 6.4 i direktivet endast utgör ett undantag till artikel 6.3 i samma direktiv.³¹

142. Det är således mot bakgrund av dessa principer som det ska avgöras hur de åtgärder som föreskrivs i 2016 års bilaga och beslut nr 51, vilka bland annat inbegriper avverkning och avlägsnande av döda eller döende träd, ska kvalificeras.

143. Det ska för det första erinras om att de skogsdistrikt som berörs av nämnda åtgärder är särskilda bevarandeområden och områden av gemenskapsintresse som har utsetts av Republiken Polen och i vilka nödvändiga åtgärder ska vidtas för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna och/eller populationerna av de arter för vilka området utsetts, i den mening som avses i livsmiljödirektivet.³²

144. För det andra framgår det också att åtgärderna i fråga har medfört en förlust av en del av skogsbestånden.³³ Av detta följer att nämnda åtgärder är av en sådan art att de inte kan utgöra åtgärder som säkerställer bevarandet av det berörda Natura 2000-området. Republiken Polen har emellertid gjort gällande särskilda omständigheter för att motivera de beslut som fattats sedan 2016, nämligen en hittills oskådad spridning av granbarkborren som kan skada Natura 2000-området som helhet.

145. Det är utrett att det råder vetenskaplig oenighet dels om huruvida de vidtagna åtgärderna har någon inverkan på granbarkborrens spridning, dels om huruvida de utgör en lämplig metod för att bevara de skyddade livsmiljöerna. Det kan påpekas att åtgärdsprogrammet av den 25 mars 2016, med titeln ”program avseende Białowieżaskogen i egenskap av kultur- och naturarv utsett av Unesco och ett område som ingår i Natura 2000-nätverket”, innehåller en uttrycklig redogörelse för de olika ståndpunkterna i denna fråga.

146. Av handlingarna i målet framgår dessutom att även om de polska myndigheterna antog en PZO år 2015, i syfte att fastställa vilka åtgärder som var nödvändiga för att bevara Natura 2000-området Puszcza Białowieska, kan 2016 års bilaga, tvärtemot vad Republiken Polen har hävdad, inte utgöra ett konkret genomförande av nämnda PZO, eftersom den innehåller åtgärder som i nämnda PZO betraktas som potentiella faror för bevarandet av skyddade livsmiljöer och arter. Av kommissionens yttranden, vilka inte har bestritts av Republiken Polen på denna punkt, framgår nämligen att medan granbarkborrens spridning inte fastställts som en befintlig eller potentiell fara för bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus hos de livsmiljöer och djur- och fågelarter som anges i bilaga 3 till nämnda PZO, anges däremot uttryckligen i denna bilaga att avlägsnandet av granar som koloniserats av granbarkborren utgör en potentiell fara för bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna och särskilt för skyddet av spurvuggla, pärluggla och tretåig hackspett.

147. De åtgärder som följer av 2016 års bilaga och beslut nr 51 kan således inte betraktas som ett genomförande av PZO 2015. Som en potentiell konsekvens av dessa åtgärder kan, paradoxalt nog, PZO 2015 förlora sin ändamålsenliga verkan och de polska myndigheterna kan till och med tillåtas att åsidosätta föreskrifterna i den.³⁴

31 Dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

32 Se definitionerna i artikel 1 k och l i direktivet.

33 Se punkt 52 ovan.

34 Det kan också påpekas att om de åtgärder som följer av 2016 års bilaga och beslut nr 51 skulle anses vara förenliga med PZO 2015 skulle det innebära ett godtagande av att de polska myndigheterna kan ändra denna PZO utan att beakta de bevarandemål som en sådan akt normalt ska uppfylla.

148. Nämnade åtgärder kan således inte i något fall betraktas som bevarandeåtgärder i den mening som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet. Av detta följer att Republiken Polen inte har genomfört de åtgärder som enligt PZO 2015 är nödvändiga för bevarandet av Natura 2000-området Puszcza Białowieska. Under dessa omständigheter finns det anledning att föreslå att domstolen ska konstatera att Republiken Polen har åsidosatt sina skyldigheter såväl enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet som enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet och följaktligen ska slå fast att kommissionens andra anmärkning är välgrundad.

149. Domstolen bör emellertid också pröva kommissionens första anmärkning, eftersom Republiken Polen även har hävdats att de planerade skogsbruksåtgärderna i 2016 års bilaga utgör planer eller projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet och att en miljökonsekvensbedömning av åtgärderna genomfördes år 2015 inför deras antagande.

150. När det gäller att avgöra huruvida åtgärderna i 2016 års bilaga och i beslut nr 51 har antagits och genomförts i enlighet med de krav som anges i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska det erinras om, för det första, att i denna bestämmelse föreskrivs ett förfarande för bedömning. Syftet med förfarandet är att med hjälp av en förhandskontroll säkerställa att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett påtagligt sätt, endast godkänns under förutsättning att de inte skadar området.³⁵

151. Det ska, för det andra, erinras om att i denna bestämmelse föreskrivs, såsom domstolen har betonat, ett förfarande i två steg. Det första steget innebär att medlemsstaterna ska göra en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser om planen eller projektet kan ha en betydande påverkan på det berörda området.³⁶ När en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller inte är nödvändigt för skötseln och förvaltningen av ett område riskerar att äventyra bevarandemålen för området ska planen eller projektet anses kunna påverka området på ett betydande sätt. Bedömningen av denna risk ska göras bland annat med hänsyn till särarten av och de miljömässiga förhållandena inom det berörda området.³⁷

152. Det andra steget, vilket anges i artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet och följer efter den lämpliga bedömning som avses i punkt 151 ovan, innebär att den planerade planen eller det planerade projektet endast kan godkännas under förutsättning att det berörda området inte kommer att ta skada, om inte annat följer av bestämmelserna i punkt 4 i denna artikel.³⁸

153. Domstolen har således slagit fast att ett område i egenskap av livsmiljö inte ska anses ta skada, i den mening som avses i artikel 6.3 andra meningen i detta direktiv, när en gynnsam bevarandestatus bibehålls inom detta område. Detta förutsätter ett bibehållande på lång sikt av områdets grundläggande särdrag, vilka har samband med den livsmiljötyp vars bevarande har motiverat att detta område har angetts på listan över områden av gemenskapsintresse, i den mening som avses i direktivet.³⁹

35 Dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 28), och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 43).

36 Dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 29), och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 44).

37 Dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 20), och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 45).

38 Dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 46).

39 Dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 39), och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 47).

154. Det ska dessutom erinras om att domstolen har slagit fast att bedömningen enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet inte får innehålla brister och att den ska innehålla fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan på det berörda skyddade området.⁴⁰ Den har också slagit fast att den lämpliga bedömningen av en plans eller ett projekts konsekvenser för det berörda området förutsätter att alla aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka målsättningen att bevara området, identifieras med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga rön på området.⁴¹

155. Domstolen har också påpekat att det i allmänhet endast är med svårighet som det går att förutse de eventuella positiva effekterna av en framtida anläggning av ett nytt habitat som är tänkt att kompensera för förlusten av en yta med denna livsmiljötyp och kvaliteten på denna i ett skyddat område. Dessa effekter blir under alla omständigheter inte synliga förrän efter ett par år.⁴²

156. Mot bakgrund av denna rättspraxis ska det således prövas huruvida de omständigheter som ligger till grund för talan är tillräckligt väl underbyggda. Enligt min mening följer det av en enkel kronologisk granskning av de omtvistade besluten och de samstämmiga underlag som getts in att den bedömning som krävs enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet inte kan ha utförts.

157. Av handlingarna i målet framgår, för det första, att strax innan 2016 års bilaga om ändring av 2012 års skogsbruksplan antogs hade de polska myndigheterna antagit PZO 2015, i vilken det anges att avverkning och avlägsnande av träd koloniserade av granbarkborren utgör en potentiell fara för bevarandet av det berörda Natura 2000-området.

158. Av diskussionerna vid förhandlingen framgick att för att de bevarandemål som avses i livsmiljödirektivet och fågeldirektivet ska kunna uppfyllas måste en viss avvägning göras mellan de aktiva och de passiva förvaltningsåtgärder som vidtas i syfte att bekämpa granbarkborrens spridning. Någon sådan avvägning har emellertid inte gjorts i beslut nr 51, eftersom detta beslut tillåter att åtgärder för avverkning och avlägsnande av skogsbestånd genomförs utan några begränsningar.

159. Av de uppgifter som Republiken Polen har lämnat framgår dessutom att de polska myndigheterna samma dag som 2016 års bilaga antogs även antog ett åtgärdsprogram, med rubriken ”program avseende Białowieżaskogen i egenskap av kultur- och naturarv utsett av Unesco och ett område som ingår i Natura 2000-nätverket”, vilket huvudsakligen syftade till att, vilket bekräftades vid förhandlingen, utvärdera de vidtagna åtgärdernas framtida påverkan på bevarandet av området, bland annat genom att inrätta referensområden där inga skogsbruksåtgärder ska genomföras.

160. För det andra ska det påpekas att även om Republiken Polen i sitt skriftliga yttrande och vid förhandlingen har gjort gällande att granbarkborrens spridning mellan 2012 och 2015 berodde på den minskade avverkning som beslutades när 2012 års skogsbruksplan antogs, framgår det av handlingarna i målet att den konstaterade avverkningsvolymen mellan 2012 och 2015 var densamma som under de föregående åren och att uttagsvolymen för timmer i Białowieża-området faktiskt var oförändrad under denna period. Det kan således inte hävdas att granbarkborrens spridning berodde på det minskade timmeruttaget mellan 2012 och 2015.

40 Dom av den 24 november 2011, kommissionen/Spanien (C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 100), dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 44), och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

41 Dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

42 Dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

161. För det tredje ska det påpekas att medan de polska myndigheterna har gjort gällande att de, i enlighet med bestämmelserna i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, gjorde en lämplig bedömning av den påverkan som 2016 års bilaga kommer att ha på Natura 2000-området Puszcza Białowieska som helhet, framgår det av handlingarna i målet att även om en sådan bedömning faktiskt vidtogs år 2015 avsåg den endast de planerade åtgärderna i 2016 års bilaga, som endast rörde skogsdistriktet Białowieża, och avsåg följaktligen inte åtgärderna i beslut nr 51, vilket antogs den 17 februari 2017 i syfte att geografiskt och kvantitativt utsträcka åtgärderna för avverkning och avlägsnande av träd till alla de tre skogsdistrikten i Białowieżaskogen. Det måste därför konstateras att det inte har gjorts någon bedömning av hur de skogsbruksåtgärder som antogs genom beslut nr 51 kommer att påverka bevarandet av Natura 2000-området Puszcza Białowieska som helhet. Av handlingarna i målet framgår inte heller att de polska myndigheterna har förutsett och bedömt de eventuella kumulativa konsekvenserna av 2016 års bilaga och beslut nr 51.⁴³

162. Av ordalydelsen i bedömningen av den påverkan som 2016 års bilaga kommer att ha på Natura 2000-området Puszcza Białowieska som helhet framgår dessutom att den genomfördes på grundval av uppgifter från år 2012 och inte på grundval av aktuella och uppdaterade uppgifter från år 2015, vilket dock krävdes enligt bestämmelserna i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet såsom domstolen har tolkat dem.⁴⁴ I punkt 4.2 i nämnda bedömning anges att ”de bestämmelser avseende påverkan på Natura 2000-området som angavs i miljökonsekvensbedömningen för åren 2012–2021 i princip inte behöver uppdateras. Det ska emellertid påpekas att åtgärderna huvudsakligen kommer att beröra försämrade skogsbestånd”.

163. Slutligen framgår det av Republiken Polens skriftliga yttrande att inventeringen av den biologiska mångfalden i Natura 2000-området Puszcza Białowieska fortfarande pågick när det sista av de omtvistade besluten antogs och under det administrativa förfarandet.

164. Med beaktande av det ovan anförda kan det inte anses att de polska myndigheterna vid tidpunkten för antagandet av 2016 års bilaga hade försäkrat sig om att åtgärderna i bilagan inte kommer att påverka Natura 2000-området som helhet, vilket räcker för att anse att den första anmärkningen är välgrundad.

165. Jag anser att även de övriga argument som har anförts av Republiken Polen ska underkännas, och detta av nedan angivna skäl. Det ska erinras om, för det första, att enligt domstolens praxis ska bedömningen av en plans eller ett projekts påverkan på det berörda området som helhet göras med beaktande av bästa möjliga vetenskapliga rön som är tillgängliga när beslutet fattas.⁴⁵ Av handlingarna i målet och diskussionerna vid förhandlingen framgår att det vid tidpunkten för antagandet av de omtvistade besluten rådde vetenskaplig oenighet om vilka metoder som var lämpligast för att begränsa granbarkborrens spridning. Det ska dessutom påpekas att dessa meningsskiljaktigheter också gällde huruvida det är lämpligt att bekämpa granbarkborrens spridning⁴⁶ och att det enligt vissa forskare är fråga om en naturlig cykel som motsvarar periodiska tendenser som beror på områdets särdrag, vilkas bevarande har motiverat att området utsetts till område av gemenskapsintresse och särskilt fågelskyddsområde.

166. Av dessa skäl kan det därför inte heller hävdas att den miljökonsekvensbedömning som genomfördes innan de omtvistade åtgärderna antogs uppfyllde kraven i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, såsom dessa tolkats av domstolen.

43 Se, för en illustration av detta krav, dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland (C-142/16, EU:C:2017:301, punkterna 61 och 62).

44 Se dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 42).

45 Dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

46 Se, bland annat, åtgärdsprogrammet med rubriken ”program avseende Białowieżaskogen i egenskap av kultur- och naturarv utsett av Unesco och ett område som ingår i Natura 2000-nätverket”, vilket antogs av miljöministern och Skogsmyndighetens generaldirektör den 25 mars 2016.

167. För det andra har domstolen slagit fast att försiktighetsprincipen är integrerad i artikel 6.3 i detta direktiv, vilket gör det möjligt att effektivt förebygga en skadlig inverkan på skyddade områden till följd av planer eller projekt som planeras av de myndigheter som är behöriga att godkänna genomförandet av de åtgärder som de innehåller. Domstolen har i detta avseende slagit fast att målsättningen att skydda områden, som denna bestämmelse syftar till, inte skulle kunna säkerställas lika effektivt genom ett mindre restriktivt tillståndskrav än det som föreskrivs i denna bestämmelse.⁴⁷ För att försiktighetsprincipen ska kunna tillämpas vid genomförandet av artikel 6.3 i nämnda direktiv krävs således att den behöriga myndigheten bedömer projektets konsekvenser för det berörda området mot bakgrund av bevarandemålen och med beaktande av de skyddsåtgärder som integrerats i projektet i syfte att undvika eller minska eventuella negativa konsekvenser för området som projektet direkt orsakar, för att säkerställa att det området inte tar skada.⁴⁸

168. I förevarande fall kunde denna bedömning inte slutföras med hänsyn till den rådande vetenskapliga oenigheten, den omständigheten att inventeringen fortfarande pågick när besluten antogs och målsättningen med beslut nr 52, det vill säga att inrätta referensarealer i syfte att, enligt vad Republiken Polen angav vid förhandlingen, bedöma hur särdragen i Natura 2000-området Puszcza Białowieska utvecklas i avsaknad av mänskliga insatser.

169. Eftersom de potentiella riskerna för verklig och allvarlig skada för bevarandet av Natura 2000-området som helhet inte fullständigt hade identifierats, bedömts och vid behov undanröjts vid den tidpunkt när de omtvistade besluten antogs, kunde de polska myndigheterna inte anta vare sig 2016 års bilaga eller beslut nr 51 utan att åsidosätta försiktighetsprincipen.

170. För det tredje ska det, angående artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, som Republiken Polen har hänvisat till för att göra gällande att den allmänna säkerheten gjorde det nödvändigt att anta de omtvistade besluten, erinras om att denna bestämmelse i egenskap av undantag ska tolkas restriktivt och endast ska tillämpas efter det att konsekvenserna av en plan eller ett projekt har bedömts i enlighet med bestämmelserna i artikel 6.3.⁴⁹

171. Denna påverkan på det berörda området ska dessutom undersökas noggrant, så att det på så sätt kan avgöras vilka eventuella kompensationsåtgärder som ska vidtas. En absolut nödvändig förutsättning för att tillämpa artikel 6.4 i livsmiljödirektivet är kännedom om konsekvenserna av en plan eller ett projekt med avseende på bevarandemålen för området i fråga, eftersom villkoren för att tillämpa undantagsbestämmelsen, i avsaknad av sådana uppgifter, annars inte kan bedömas. Vid bedömningen av huruvida det föreligger tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och huruvida det finns alternativa lösningar som påverkar området i mindre utsträckning, ska en avvägning göras mot den skada på området som planen eller projektet i fråga kan medföra.⁵⁰

172. Det följer således av artikel 6.4 i livsmiljödirektivet att om en plan eller ett projekt – trots att den bedömning som gjorts i enlighet med artikel 6.3 första meningen i det direktivet är negativ – måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, och det inte finns alternativa lösningar, ska den berörda medlemsstaten

47 Dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkterna 41–43 och där angiven rättspraxis), och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

48 Dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 28), dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 54), och dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 34).

49 Dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 35), och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

50 Dom av den 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, punkterna 114 och 115), och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. De behöriga myndigheterna kan således under dessa förhållanden utfärda tillstånd med stöd av artikel 6.4 i nämnda direktiv endast under förutsättning att de villkor som föreskrivs däri är uppfyllda.⁵¹

173. I förevarande fall framgår det såväl av ovanstående konstateranden avseende underlåtenheten att vidta en föregående bedömning i enlighet med bestämmelserna i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet som av avsaknaden av andra särskilda handlingar i målet att de polska myndigheterna inte övervägde att använda sig av några alternativa åtgärder eller kompensationsåtgärder⁵² till de skogsbruksåtgärder som har vidtagits och genomförts på grundval av 2016 års bilaga och beslut nr 51. Följaktligen kan det också konstateras att trots att de polska myndigheterna har åberopat den allmänna säkerheten som skäl för att motivera antagandet och genomförandet av de omtvistade åtgärderna, vilkas negativa påverkan således implicit har medgetts, har bestämmelserna om undantag i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet inte iakttagits.

174. Av samtliga ovan anförda skäl föreslår jag att domstolen ska konstatera att kommissionens första anmärkning är välgrundad, liksom även den andra anmärkningen, eftersom de polska myndigheterna, genom att inte iaktta föreskrifterna i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet och genom att genomföra de beslutade åtgärderna, vilka inte kan utgöra en plan för bevarande i den mening som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, har underlåtit att uppfylla de skyldigheter som följer av dessa bestämmelser och av artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet.

2. Den tredje och den fjärde anmärkningen

175. Genom den tredje och den fjärde anmärkningen har kommissionen gjort gällande att Republiken Polen också har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 a och d i livsmiljödirektivet respektive artikel 5 b och d i fågeldirektivet. Domstolen behöver därför pröva huruvida de omtvistade skogsbruksåtgärderna kan skada eller förstöra parningsplatserna för de arter av saproxyliiska skalbaggar och vilda fåglar som särskilt skyddas genom dessa direktiv.

176. Mot bakgrund av de konstateranden och överväganden som gjorts ovan avseende den första och den andra anmärkningen anser jag att skogsbruksåtgärderna i fråga absolut kan leda till att parningsplatserna för de skyddade arter som lever i Natura 2000-området Puszca Białowieska skadas.

177. Jag föreslår därför att domstolen ska konstatera att kommissionens tredje och fjärde anmärkningar är välgrundade.

178. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag följaktligen att domstolen ska konstatera att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 och 6.3 och artikel 12.1 a och d i livsmiljödirektivet samt enligt artikel 4.1 och 4.2 och artikel 5 b och d i fågeldirektivet genom att anta och genomföra de skogsbruksåtgärder som anges i 2016 års bilaga och i beslut nr 51, utan att försäkra sig om att dessa åtgärder inte kommer att skada Natura 2000-området Puszca Białowieska som helhet, och genom att underlåta att säkerställa bevarandet och skyddet av de skyddade livsmiljöer och arter som anges i kommissionens ansökan, för vilka detta område har utsetts till område av gemenskapsintresse och särskilt skyddsområde.

⁵¹ Dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 37), och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 63).

⁵² Förutom att sätta ut feromonfällor, vilket har visat sig vara ineffektivt.

V. Rättegångskostnader

179. Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Polen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Polen har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

VI. Förslag till avgörande

180. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen beslutar enligt följande:

- 1) Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 och 6.3 och artikel 12.1 a och d i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter samt enligt artikel 4.1 och 4.2 och artikel 5 b och d i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar genom att anta och genomföra de skogsbruksåtgärder som anges i bilagan till skogsbruksplanen för skogsdistriktet Białowieża av den 9 oktober 2012, vilken godkändes den 25 mars 2016 av Minister Środowiska (miljöministern, Polen), och i beslut nr 51, vilket antogs av Dyrektor Generalny Lasów Państwowych (Skogsmyndighetens generaldirektör, Polen) den 17 februari 2017, om avverkning av träd som koloniserats av granbarkborren och om avverkning av träd som utgör ett hot mot den allmänna säkerheten och en brandrisk i alla åldersklasser i skogsbestånden i skogsdistrikten Białowieża, Browsk och Hajnówka, utan att försäkra sig om att dessa åtgärder inte kommer att skada Natura 2000-området PLC200004 Puszcza Białowieska (Polen) som helhet, och genom att underlåta att säkerställa bevarandet och skyddet av de skyddade livsmiljöer och arter som anges i kommissionens ansökan, för vilka detta område har utsetts till område av gemenskapsintresse och särskilt skyddsområde.
- 2) Republiken Polen ska ersätta rättegångskostnaderna.