



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 17 april 2018\*

”Fördragsbrott – Miljö – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Artikel 6.1 och 6.3 – Artikel 12.1 – Direktiv 2009/147/EG – Bevarande av vilda fåglar – Artiklarna 4 och 5 – Natura 2000-området ’Puszcza Białowieska’ – Ändring av skogsbruksplan – Ökning av den avverkningsbara virkesvolymen – Plan eller projekt som inte är direkt nödvändigt för skötseln och förvaltningen av området och som på ett betydande sätt kan påverka området – Lämplig bedömning av konsekvenserna för området – Skada på området – Faktiskt genomförande av bevarandeåtgärder – Påverkan på skyddade arters parnings- och rastplatser”

I mål C-441/17,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 20 juli 2017,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av C. Hermes, H. Krämer, K. Herrmann och E. Kružíková, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

**Republiken Polen**, företrädd av J. Szyszko, miljöminister, B. Majczyna och D. Krawczyk, båda i egenskap av ombud, biträdda av K. Tomaszewski, ekspert,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. Malenovský och E. Levits, samt domarna A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos och E. Regan (referent),

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 12 december 2017,

och efter att den 20 februari 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

\* Rättegångsspråk: polska.

## Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter:
  - enligt artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; 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), genom att ha antagit en bilaga till skogsbruksplanen för skogsdistriktet Białowieża utan att ha försäkrat sig om att denna bilaga inte innebär att området av gemenskapsintresse och det särskilda skyddsområdet PLC200004 Puszcza Białowieska (nedan kallat Natura 2000-området Puszcza Białowieska), kommer att ta skada,
  - enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, samt artikel 4.1 och 4.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7), i dess lydelse enligt direktiv 2013/17 (nedan kallat fågeldirektivet), genom att underlåta att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper som anges i bilaga I till livsmiljödirektivet och för de arter som anges i bilaga II till samma direktiv, samt de fågelarter som anges i bilaga I till fågeldirektivet och för flyttfågelarter som inte omfattas av nämnda bilaga och som är regelbundet förekommande, för vilka det område av gemenskapsintresse och det särskilda skyddsområdet som utgör Natura 2000-området Puszcza Białowieska har utsetts,
  - enligt artikel 12.1 a och d i livsmiljödirektivet, genom att underlåta att säkerställa ett strikt skydd för saproxylika skalbaggar, nämligen glansspraktbagge (*Buprestis splendens*), cinnoberbagge (*Cucujus cinnaberinus*), rödhalsad brunbagge (*Phryganophilus ruficollis*) och *Pytho kolwensis*, vilka är angivna i bilaga IV till nämnda direktiv, det vill säga genom att inte förbjuda avsiktligt dödande eller avsiktlig störning av dessa arter, samt förorsakande av skador på eller förstörelse av deras parningsplatser i skogsdistriktet Białowieża, och
  - enligt artikel 5 b och d i fågeldirektivet, genom att underlåta att säkerställa ett skydd för de fågelarter som avses i artikel 1 i nämnda direktiv, bland annat sparvuggla (*Glaucidium passerinum*), pärluggla (*Aegolius funereus*), vitryggig hackspett (*Dendrocopos leucotos*) och tretåig hackspett (*Picoides tridactylus*), det vill säga genom att underlåta att 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.

### I. Tillämpliga bestämmelser

#### A. Livsmiljödirektivet

- 2 I artikel 1 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

”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.

...

- c) *livsmiljötyper av gemenskapsintresse*: livsmiljötyper som, inom det territorium som anges i artikel 2, i) riskerar att försvinna inom sitt naturliga utbredningsområde,

eller

- ii) har ett litet naturligt utbredningsområde till följd av att de har minskat eller på grund av sin naturligt begränsade yta,

eller

- iii) utgör tydliga exempel på egenskaper som är typiska för en eller flera av följande nio biogeografiska regioner: alpin region, atlantisk region, Svartahavsregion, boreal region, kontinentalregion, makaronesisk region, Medelhavsregion, pannonisk region och stäppregion.

Dessa livsmiljötyper finns förtecknade eller kan förtecknas i bilaga 1.

- 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:
- De är hotade ...
  - 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.
  - 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.
  - 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.

...”

- 3 Artikel 2 i nämnda 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.

...”

4 I artikel 3.1 i livsmiljödirektivet anges följande:

”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 [rådets] direktiv 79/409/EEG [av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, 1979, s. 1, svensk specialutgåva, område 15 volym 2, s. 161)].”

5 I artikel 4 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

”1. På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1) och relevant vetenskaplig information skall varje medlemsstat föreslå en lista över områden och ange vilka livsmiljötyper i bilaga 1 och vilka på dess territorium inhemska arter i bilaga 2 som finns inom dessa områden. Vad gäller djurarter som har stor utbredning skall områdena på listan motsvara de platser inom dessa arters naturliga utbredningsområde som innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning. Vad gäller arter som lever i vatten och som har stor utbredning, skall sådana områden föreslås endast om de är klart avgränsade och innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning. Medlemsstaterna skall då detta är lämpligt föreslå att listan anpassas mot bakgrund av resultaten av den övervakning som avses i artikel 11.

Listan skall tillsammans med upplysningar om varje område överlämnas till kommissionen inom tre år efter anmälan av detta direktiv. Upplysningarna skall omfatta en karta över området, dess namn, läge och avgränsning samt de uppgifter som framkommit genom tillämpning av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1), och de skall lämnas på ett formulär som utarbetats av kommissionen i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 21.

2. På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 2) skall kommissionen, i samförstånd med varje medlemsstat, för var och en av de nio biogeografiska regioner som anges i artikel 1 c iii och för hela det område som avses i artikel 2.1 med utgångspunkt i medlemsstaternas listor upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter.

...

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 6.2–4.”

6 I artikel 6 i direktivet anges 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.

...

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.

...”

7 I artikel 7 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–4 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.”

8 I artikel 12.1 i livsmiljödirektivet 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,

...

d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.”

9 Bilaga I till livsmiljödirektivet har rubriken ”Livsmiljötyper av gemenskapsintresse vilkas bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses”. Punkt 9 i bilagan 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 avsnitt 91 i bilagan, om ”Tempererade Europas skogar”, avser subkontinentala ek- avenbokskogar (Ek-avenbokskogar med *Galio-Carpinentum*) (Natura 2000-kod

9170), samt skogsbevuxen myr (Natura 2000-kod 91D0) och alluviala lövskogar med al, ask, vide och poppel (alluviala lövskogar med *Alnus glutinosa* och *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*)) (Natura 2000-kod 91E0), varav de två sistnämnda skogstyperna särskilt har utsetts till prioriterade livsmiljötyper.

- 10 Bilaga II till nämnda direktiv har rubriken ”Djur- och växtarter av gemenskapsintresse vilkas bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses”. Punkt a, med rubriken ”Djur”, i bilagan avser bland annat ”Ryggradslösa arter” och i dess artförteckning över ”insekter” återfinns skalbaggar, däribland *Boros schneideri*, glanspraktbagge (*Buprestis splendens*), cinnoberbagge (*Cucujus cinnaberinus*), läderbagge (*Osmoderma eremita*) och rödhalsad brunbagge (*Phryganophilus ruficollis*) – beträffande de två sistnämnda arterna anges att de är prioriterade – samt *Pytho kolwensis* och hakbagge (*Rhysodes sulcatus*).
- 11 Bilaga IV till nämnda direktiv har rubriken ”Djur- och växtarter av gemenskapsintresse som kräver strikt skydd”. Den bilagan avser också, under punkt a med rubriken ”Djur”, bland annat ”Ryggradslösa arter”, där de skalbaggar som angetts i föregående punkt, med undantag för *Boros schneideri* och hakbagge, förekommer i artförteckningen över ”insekter”.

## B. Fågeldirektivet

- 12 I artikel 1 i fågeldirektivet 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.”

- 13 I artikel 4 i samma direktiv 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. ...”

14 I artikel 5 i nämnda direktiv anges 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.

...”

15 Bland de många arter som anges i bilaga I till fågeldirektivet återfinns bivråk (*Pernis apivorus*), spurvuggla (*Glaucidium passerinum*), pärluggla (*Aegolius funereus*), vittryggig hackspett (*Dendrocopos leucotos*), tretåig hackspett (*Picoides tridactylus*), mindre flugsnappare (*Ficedula parva*) och halsbandsflugsnappare (*Ficedula albicollis*).

## II. Bakgrund till tvisten

16 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 regionen (EUT L 12, 2008, s. 383), godkände kommissionen, på förslag av medlemsstaterna, att Natura 2000-området Puszca Białowieska utsågs till ett område av gemenskapsintresse i enlighet med artikel 4.2 tredje stycket i livsmiljödirektivet, med anledning av att området omfattar livsmiljöer samt habitat för vissa djurarter. Den berörda medlemsstaten skulle därefter utse området till särskilt bevarandeområde enligt artikel 4.4 och artikel 6.1 i nämnda direktiv. Området, som skapats för att skydda tio typer av livsmiljöer och 55 växt- och djurarter, utsågs även till särskilt skyddsområde i enlighet med artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet. Eftersom området är ett särskilt bevarandeområde och ett särskilt skyddsområde ingår det i Natura 2000-nätverket, i enlighet med artikel 3.1 i livsmiljödirektivet.

17 Enligt kommissionen är Natura 2000-området Puszca Białowieska en av Europas bäst bevarade naturskogar, vilken kännetecknas av stora mängder död ved och gamla träd, särskilt hundraåriga träd. Området innefattar mycket välbevarade livsmiljöer som definieras som ”prioriterade” i den mening som



- avses i bilaga I till livsmiljödirektivet, såsom livsmiljö 91D0 (skogsbevuxen myr) och 91E0 (alluvial skog med al, ask, vide och poppel), samt andra livsmiljöer av gemenskapsintresse, däribland livsmiljö 9170 (subkontinental ek- avenbokskog).
- 18 Det är utrett att det, på grund av den stora andelen död ved, inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska också finns ett stort antal saproxylika skalbaggar som förekommer i bilaga II till livsmiljödirektivet, däribland *Boros schneideri* och hakbagge, men även sådana arter som också är angivna under punkt a i bilaga IV till nämnda direktiv och som kräver ett strikt skydd, såsom glanspraktbagge, cinnoberbagge, rödhalsad brunbagge och *Pytho kolwensis*. Inom området finns även fågelarter som anges i bilaga I till fågeldirektivet – vilkas livsmiljöer består av döende och döda granar, inklusive sådana som koloniserats av granbarkborren (*Ips typographus*) – såsom bivråk, sparvuggla, pärluggla, vitryggig hackspett, tretåig hackspett, mindre flugsnappare, halsbandsflugsnappare och skogsduva (*Colomba oenas*), som är en flyttfågelart som omfattas av det skydd som föreskrivs i artikel 4.2 i fågeldirektivet.
  - 19 Med hänsyn till dess naturvärde har Puszcza Białowieska (nedan kallad Białowieżaskogen) även upptagits på världsarvslistan som upprättas av Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur (Unesco).
  - 20 Natura 2000-området Puszcza Białowieska, som sträcker sig över en areal på 63 147 hektar, står under två myndigheters tillsyn. En av dessa ansvarar för förvaltningen av nationalparken Białowieża (Białowieżski Park Narodowy, Polen), vilken motsvarar ungefär 17 procent av områdets areal, närmare bestämt 10 517 hektar. Den andra myndigheten, Lasy Państwowe (statliga skogsmyndigheten, Polen) (nedan kallad skogsmyndigheten) förvaltar 52 646,88 hektar mark, indelat i tre skogsdistrikt, nämligen Białowieża (12 586,48 hektar), Browsk (20 419,78 hektar) och Hajnówka (19 640,62 hektar). Białowieżadistriktet utgör följaktligen cirka 20 procent av Natura 2000-området Puszcza Białowieska, vilket är en areal som är nästan lika stor som nationalparkens, och motsvarar cirka 24 procent av de tre skogsdistrikternas sammanlagda areal.
  - 21 Den 17 maj 2012 utfärdade Minister Środowska (miljöministern, Polen) en rekommendation om att skogsbruksåtgärder inte skulle vidtas inom de skogsbestånd som var äldre än 100 år.
  - 22 Till följd av den EU Pilot-utredning som föregår ett fördragsbrottsförfarande (EU Pilot-ärende 2210/11/ENVI), vilken hade inletts av kommissionen i juni 2011, antog miljöministern, den 9 oktober 2012, Plan urządzenia lasu (skogsbruksplan) för perioden 2012–2021 för de tre skogsdistrikten Białowieża, Browsk och Hajnówka (nedan kallad 2012 års skogsbruksplan), som åtföljdes av bestämmelser angående miljöpåverkan.
  - 23 Genom 2012 års skogsbruksplan minskades det tillåtna virkesuttaget i dessa skogsdistrikt till ungefär 470 000 m<sup>3</sup> under tio år, vilket var en betydande minskning i förhållande till det virkesuttag på 1 500 000 m<sup>3</sup> som skett mellan år 2003 och 2012. För skogsdistriktet Białowieża fastställdes det högsta tillåtna virkesuttaget till 63 471 m<sup>3</sup>.
  - 24 Det är emellertid utrett att på grund av det omfattande virkesuttaget mellan åren 2012 och 2015 uppnåddes den tillåtna högsta volymen under tio år som fastställts i 2012 års skogsbruksplan efter knappt fyra år i skogsdistriktet Białowieża. Samtidigt konstaterade skogsmyndigheten i Białystok en ökad spridning av granbarkborren under denna period.
  - 25 Den 6 november 2015 antog Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku (regiondirektör för miljöskydd i Białystok, Polen) Plan zadań ochronnych (förvaltningsplan, nedan kallad 2015 års förvaltningsplan), som angav bevarandemål och bevarandeåtgärder för Natura 2000-området Puszcza Białowieska med avseende på de tre skogsdistrikten Białowieża, Browsk och Hajnówka.

- 26 I bilaga 3 till 2015 års förvaltningsplan utpekades de skogsbruksmetoder som – med avseende på de livsmiljöer som anges i bilaga I till livsmiljödirektivet och de djurarter som anges i bilaga II till samma direktiv, samt de fågelarter som anges i bilaga I till fågeldirektivet – kunde utgöra potentiella hot mot bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus av livsmiljöerna i Natura 2000-området Puszcza Białowieska.
- 27 I bilaga 5 till 2015 års förvaltningsplan fastställdes bevarandeåtgärder som syftade till att motverka de potentiella hot som, med avseende på skyddade livsmiljöer och arter i de tre skogsdistrikten, utpekats i bilaga 3 till nämnda plan.
- 28 Den 25 mars 2016 godkände miljöministern, på begäran av skogsmyndighetens generaldirektör, en bilaga till 2012 års skogsbruksplan (nedan kallad 2016 års bilaga), som syftade till att ändra nämnda skogsbruksplan så att avverkningsvolymen för de huvudsakliga skogsbruksprodukterna, från röjning och avverkning, ökades från 63 471 m<sup>3</sup> till 188 000 m<sup>3</sup> i skogsdistriktet Białowieża, och den planerade arealen för skogsodling och återbeskogning ökades från 12,77 hektar till 28,63 hektar för perioden 2012–2021.
- 29 Denna begäran motiverades av ”uppkomsten av allvarliga skador i skogsbestånden till följd av granbarkborrens fortsatta spridning, som gör det nödvändigt att (under genomförandeperioden för 2012 års skogsbruksplan) öka virkesuttaget ... för att bibehålla ett önskvärt hälsotillstånd i skogarna, garantera hållbara skogsekosystem, hejda försämringen och inleda en process för förnyelse av naturliga livsmiljöer, inbegripet livsmiljöer av gemenskapsintresse”.
- 30 Av begäran framgick även att 2016 års bilaga ”framför allt avser avlägsnande av koloniserade granar, i syfte att begränsa granbarkborrens spridning (behovet av att avverka sjuka träd)”, och att åtgärder kommer att vidtas för att ”avlägsna träd i syfte att garantera säkerheten för personer som rör sig i Białowieżaskogen (skogsdistriktet Białowieża), eftersom det ökande antalet döende träd utgör en fara för allmänheten”. I bilagan uppgavs även att ”de senaste årens torra har skadat träden och granbestånden ytterligare och även medfört en ökad brandrisk i Białowieżaskogen”.
- 31 Genom skrivelse av den 12 februari 2016 avgav regiondirektören för miljöskydd i Białystok ett yttrande där han ställde sig positiv till att anta ovannämnda bilaga. Det är även utrett att Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku (skogsmyndighetens regionkontor i Białystok, Polen), för ändamålet att anta denna bilaga, under 2015 genomförde en miljökonsekvensbedömning av de planerade åtgärderna (nedan kallad 2015 års miljökonsekvensbedömning). Av denna bedömning framgick att åtgärderna inte skulle ha någon ”betydande negativ påverkan på miljön och framför allt inte på bevarandemålen för Natura 2000-området [Puszcza Białowieska] eller på området som helhet”.
- 32 Genom en annan handling, även den daterad den 25 mars 2016, utarbetade miljöministern och skogsmyndighetens generaldirektör, ”på grundval av vetenskapliga rön”, ett åtgärdsprogram med titeln ”program avseende Białowieżaskogen i egenskap av kultur- och naturarv utsett av [Unesco] och ett område som ingår i Natura 2000-nätverket” (nedan kallat åtgärdsprogrammet), som syftade till att lösa meningsskiljaktigheter om hur Białowieżaskogen skulle förvaltas.
- 33 I åtgärdsprogrammet föreskrevs i synnerhet, för att få ett slut på de vetenskapliga motsättningarna om huruvida mänskliga ingripanden och avverkning av träd var lämpligt, att ett långsiktigt försök skulle genomföras, vilket innebar att en tredjedel av arealen av skogsdistriktet inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska undantogs från skogsbruksåtgärder, i syfte att bedöma effekterna av att inte vidta sådana åtgärder och göra en jämförelse med effekterna av de ”åtgärder för röjning och avverkning” som skulle genomföras under 2016 i den resterande delen.

- 34 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”, antog skogsmyndighetens generaldirektör, den 31 mars 2016, beslut nr 52 om ”införande av detaljerade regler för skogsbruket i skogsdistrikten Białowieża och Browsk (nedan kallat beslut nr 52).
- 35 I avsnitt 1 i beslut nr 52 föreskrivs att i dessa två skogsdistrikt skulle ”funktionella referensarealer” inrättas, där enbart skogsbruk som grundades på naturliga processer skulle bedrivas från och med den 1 april 2016. Av detta avsnitt framgick således att det skogsbruk som ska bedrivas i dessa områden, vilka inte omfattar naturreservaten, ska begränsas särskilt till att avverka träd som utgör en fara för den allmänna säkerheten och till att avlägsna träd som utgör en brandrisk, lämna plats för naturlig förnyelse, bevara skogsresurserna i ett tillstånd som begränsar framkomligheten för människor i skogarna till ett minimum, och till att skapa ett skyddsbalte längs gränserna till dessa områden genom att installera feromonfällor som ska förhindra att skadliga organismer sprider sig från och till dessa områden i en omfattning som hotar skogarnas överlevnad.
- 36 I avsnitt 2 i ovannämnda beslut föreskrivs att ”i de skogar som omfattas av skogsdistrikten Białowieża och Browsk och som ligger utanför de områden som avses i avsnitt 1, ska skogsbruksverksamheten (som grundas på skogsbruksplanerna), genomföras i enlighet med principerna för hållbart skogsbruk, denna verksamhet ska emellertid utövas med skogsbruksmetoder som faktiskt säkerställer naturskyddet”.
- 37 Enligt avsnitt 4 i samma beslut får undantag från dessa begränsningar beviljas för att genomföra arbeten som avses i gällande skogsbruksavtal och för att genomföra arbeten när skyldigheten att genomföra dessa arbeten följer av lagstiftning med allmän giltighet, inbegripet 2015 års förvaltningsplan.
- 38 Den 17 februari 2017 antog skogsmyndighetens generaldirektör beslut nr 51 ”om avverkning av träd som koloniserats av granbarkborren och om avlägsnande av träd som utgör en fara för den allmänna säkerheten och som utgör en brandrisk, i alla åldersklasser i skogsbestånden i skogsdistrikten Białowieża, Browsk och Hajnówka” (nedan kallat beslut nr 51).
- 39 Genom artikel 1 i beslut nr 51 ålades behöriga myndigheter, ”[m]ed beaktande av den extraordinära och katastrofala situation som orsakats av granbarkborrens spridning”, bland annat att i dessa tre skogsdistrikt omedelbart avverka träd som hotar den allmänna säkerheten, främst längs vägar och turistleder, att kontinuerligt avlägsna torra träd och avverkningsrester, samt att kontinuerligt och i ett tillräckligt tidigt skede avverka träd som koloniserats av granbarkborren i skogsbestånd av alla åldersklasser och att forsla bort avverkat virke, alternativt avbarka det eller lägga upp det i vältor. I detta avseende anges i artikel 2 i nämnda beslut att i den mån det är nödvändigt för denna avverkning ”medges undantag från begränsningarna avseende trädens ålder och skogsbeståndens funktion”.
- 40 Angående användningen av virket från denna avverkning föreskrivs i artikel 1 i nämnda beslut att virket ingår i genomförandet av ett projekt med kolsänkor (*Forest Carbon Farms*), att torrt timmer som inte koloniserats av granbarkborren kan läggas upp i tillfälliga vältor som inrättats på kala ytor och på öppen mark, medan koloniserat timmer ska avbarkas och lagras. Samma bestämmelse anger även att ett system för försäljning av det virke som avverkats ska inrättas, för att tillgodose behoven hos invånarna i de kommuner som är belägna inom Puszcza Białowieska-området.
- 41 Dessutom föreskrivs i artikel 1 i beslut nr 51 dels att ”olika metoder för förnyelse”, genom naturlig förnyring, återbeskogning eller plantering, och för att skydda skogsbestånden ska genomföras, i syfte att återställa bestånden efter granbarkborrens spridning, dels en skyldighet att följa upp dessa åtgärder genom att regelbundet inventera skogarnas tillstånd och utvärdera den biologiska mångfalden, inklusive genom att använda ett nätverk av områden för storskalig naturinventering.

42 Det är utrett att sedan beslut nr 51 antagits har torra träd och träd som koloniserats av granbarkborren avlägsnats i de tre skogsdistrikten Białowieża, Browsk och Hajnówka inom ett "skogsrestaureringsområde" på cirka 34 000 hektar, vilket motsvarar nästan 54 procent av Natura 2000-området Puszcza Białowieskas areal. Enligt kommissionen, som stöder sig på uppgifter från skogsmyndigheten, har sammanlagt mer än 35 000 m<sup>3</sup> virke, varav 29 000 m<sup>3</sup> gran, det vill säga cirka 29 000 träd, avverkats i Białowieżaskogen sedan början av år 2017.

### III. Det administrativa förfarandet

43 Efter att ha underrättats om godkännandet av 2016 års bilaga sände kommissionen den 7 april 2016, via det elektroniska EU Pilot-systemet för kontakter innan ett fördragsbrottsförfarande inleds, en begäran om upplysningar till de polska myndigheterna angående ett flertal frågor om hur det ökade virkesuttaget i skogsdistriktet Białowieża skulle komma att påverka bevarandestatusen för livsmiljöer och vilda djurarter av gemenskapsintresse i Natura 2000-området Puszcza Białowieska.

44 I sin svarsskrivelse av den 18 april 2016 motiverade de polska myndigheterna det ökade virkesuttaget med att granbarkborren spridit sig inom området i en hittills icke skådad omfattning.

45 Den 9 och 10 juni 2016 besökte tjänstemän från kommissionen Białowieżaskogen för att undersöka ett tiotal olika platser i Natura 2000-området Puszcza Białowieska.

46 Den 17 juni 2016 sände kommissionen, i enlighet med artikel 258 FEUF, en formell underrättelse till de polska myndigheterna av det skälet att de åtgärder som godkänts i 2016 års bilaga inte var motiverade, att de polska myndigheterna hade underlåtit att försäkra sig om att åtgärderna inte skulle skada Natura 2000-området Puszcza Białowieska, samt att dessa myndigheter hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt livsmiljödirektivet och fågeldirektivet genom att tillåta ett ökat virkesuttag.

47 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.

48 Den 18 juli 2016 besvarade de polska myndigheterna den formella underrättelsen och tillbakavisade kommissionens samtliga anmärkningar.

49 Under februari och mars 2017 ägde en skriftväxling rum mellan den polska miljöministern och kommissionsledamoten med ansvar för miljöfrågor. Miljöministern uppgav att de första resultaten av inventeringen redan var kända och att han på grundval av dessa hade beslutat att inleda den avverkning som föreskrevs i 2016 års bilaga.

50 Genom skrivelse av den 28 april 2017 sände kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Polen och lade denna medlemsstat till last att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 6.1, 6.3, 12.1 a och 12.1 d i livsmiljödirektivet, samt artiklarna 4.1, 4.2, 5 b och 5 d i fågeldirektivet. Kommissionen uppmanade de polska myndigheterna att rätta sig efter det motiverade yttrandet inom två månader från mottagandet av detsamma. Kommissionen motiverade denna frist bland annat med att det förelåg uppgifter om att avverkningen redan hade påbörjats och att det därför fanns en direkt risk för att Natura 2000-området Puszcza Białowieska skulle orsakas allvarlig och irreparabel skada.

51 Den 17 maj 2017 underrättades kommissionen om att beslut nr 51 hade antagits.

52 Genom skrivelse av den 26 maj 2017 besvarade Republiken Polen det motiverade yttrandet och hävdade att det inte fanns grund för de påstådda fördragsbrotten.

53 Kommissionen fann inte detta svar tillfredsställande och väckte därför förevarande talan.

#### IV. Förfarandet vid domstolen

- 54 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 domstolen meddelar dom i huvudsaken, skulle förordna om att Republiken Polen dels – utom vid fara för allmän säkerhet – skulle upphöra med aktiva skogsbruksåtgärder i livsmiljötyperna 91D0 (skogbevuxen myr) och 91E0 (alluvial skog med al, ask, vide och poppel), och i hundraåriga skogsbestånd i livsmiljötyp 9170 (subkontinentala ek-avenbokskogar), samt i livsmiljöerna för bivråk, sparvuggla, pärluggla, vitryggig hackspett, tretåig hackspett, mindre flugsnappare, halsbandsflugsnappare och skogsduva, och i livsmiljöerna för saproxyliska skalbaggar, nämligen *Boros schneideri*, glanspraktbagge, cinnoberbagge, rödhalsad brunbagge, *Pytho kolwensis* och hakbagge, dels skulle upphöra med avlägsnandet av hundraåriga döda granar och trädavverkningen inom ramen för ökningen av den avverkningsbara virkesvolymen i Natura 2000-området Puszcza Białowieska, vilket är åtgärder som anges i 2016 års bilaga och i beslut nr 51.
- 55 Kommissionen yrkade även, i enlighet med artikel 160.7 i rättegångsreglerna, att domstolen skulle förordna om ovannämnda interimistiska åtgärder redan innan svaranden beretts tillfälle att yttra sig om dem, på grund av risken för allvarlig och irreparabel skada på livsmiljöerna och på Natura 2000-området Puszcza Białowieska som helhet.
- 56 Genom beslut av den 27 juli 2017, kommissionen/Polen, (C-441/17 R, ej publicerat, EU:C:2017:622) biföll domstolens vice ordförande sistnämnda yrkande i avvaktan på att beslut meddelats i det interimistiska förfarandet.
- 57 Den 13 september 2017 inkom kommissionen med en komplettering till ansökan om interimistiska åtgärder och yrkade att domstolen dessutom skulle ålägga Republiken Polen att betala vite för det fall denna medlemsstat inte skulle rätta sig efter de förelägganden som föreskrevs inom ramen för förfarandet.
- 58 Den 28 september 2017 begärde Republiken Polen att förevarande mål skulle hänskjutas till domstolens stora avdelning i enlighet med artikel 16 tredje stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol. 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.
- 59 Genom beslut av den 20 november 2017, kommissionen/Polen (C-441/17 R, EU:C:2017:877), biföll domstolen kommissionens yrkande till dess dom varigenom förevarande mål avgjorts meddelats, men gav Republiken Polen tillåtelse att undantagsvis genomföra de åtgärder som anges i 2016 års bilaga och i 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 Republiken Polen att senast 15 dagar efter delgivning av detta beslut underrätta kommissionen om samtliga åtgärder som denna medlemsstat vidtagit för att till fullo rätta sig efter beslutet, samt att i detalj redovisa och motivera de aktiva skogsbruksåtgärder som den avsåg att vidta med hänsyn till behovet av att säkerställa den allmänna säkerheten. Domstolen lät prövningen av kommissionens kompletterande yrkande om att Republiken Polen skulle förpliktas att betala vite anstå.
- 60 Genom beslut av den 11 oktober 2017, kommissionen/Polen, (C-441/17, ej publicerat, EU:C:2017:794), beslutade domstolens ordförande dessutom att målet skulle handläggas skyndsamt enligt artikel 23a i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 133 i rättegångsreglerna.

## V. Prövning av talan

- 61 Till stöd för sin talan har kommissionen åberopat fyra grunder avseende ett åsidosättande av, för det första, artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, för det andra, artikel 6.1 i livsmiljödirektivet och artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet, för det tredje, artikel 12.1 a och d i livsmiljödirektivet, samt, för det fjärde, artikel 5 b och d i fågeldirektivet.

### A. Huruvida talan kan tas upp till prövning

#### 1. Parternas argument

- 62 Republiken Polen har gjort gällande att kommissionens andra till fjärde anmärkning inte kan tas upp till prövning, eftersom de avser åtgärder som anges i beslut nr 51 och som genomförts inom skogsdistriktet Browsk och Hajnówka. För det första skulle dessa anmärkningar på ett omotiverat sätt utvidga räckvidden av anmärkningarna såsom de angetts i det motiverade yttrandet, eftersom de endast avsåg konsekvenserna av antagandet av 2016 års bilaga för skogsdistriktet Białowieża. Saken i målet skulle således utvidgas med avseende på det geografiska tillämpningsområdet (*ratione loci*), men även med avseende på det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*), eftersom beslut nr 51 innehåller andra åtgärder än de som anges i 2016 års bilaga. För det andra är lydelsen av den andra till fjärde anmärkningen oklar. Det är nämligen inte möjligt att avgöra huruvida dessa anmärkningar endast avser antagandet av nämnda bilaga eller om de också avser de åtgärder som anges i beslut nr 51.
- 63 Kommissionen är av uppfattningen att den andra till fjärde anmärkningen kan tas upp till prövning. De omständigheter som läggs Republiken Polen till last i det motiverade yttrandet avser enbart skogsdistriktet Białowieża endast av den anledningen att de åtgärder som de polska myndigheterna vidtagit vid tidpunkten för yttrandet endast avsåg det distriktet. Nämnda medlemsstat har emellertid antagit samma åtgärder avseende de två andra skogsdistriktet som omfattas av Natura 2000-området Puszcza Białowieska. Beträffande identiska omständigheter, vilka utgör ett och samma beteende, är det berättigat att fördragsbrotttalan avser hela det territorium som omfattas av de ifrågavarande åtgärderna för aktivt skogsbruk vid den tidpunkt då talan väcktes. Den geografiska utvidgning som skett mellan det motiverade yttrandet och talan om fördragsbrott är endast en följd av att de polska myndigheterna själva valt att anta beslut av samma beskaffenhet medan det administrativa förfarandet pågick och att offentliggöra dem sent.

#### 2. Domstolens bedömning

- 64 Domstolen erinrar om att syftet med det administrativa förfarandet är att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att fullgöra sina skyldigheter enligt unionsrätten eller på ett ändamålsenligt sätt utveckla grunderna för sitt försvar mot kommissionens anmärkningar. Ett korrekt genomförande av det administrativa förfarandet utgör en väsentlig garanti inte bara för att skydda den berörda medlemsstatens rättigheter, utan också för att säkerställa att saken i ett eventuellt domstolsförfarande blir klart avgränsad (dom av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien, C-433/13, EU:C:2015:602, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 65 Enligt fast rättspraxis fastställs saken i ett mål om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF genom kommissionens motiverade yttrande. Talan måste alltså grunda sig på samma skäl och grunder som detta yttrande (dom av den 8 juli 2010 kommissionen/Portugal, C-171/08, EU:C:2010:412, punkt 25, och dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 37).

- 66 Detta krav är emellertid inte så långtgående att det i samtliga fall måste råda fullständig överensstämmelse mellan anmärkningarna i det motiverade yttrandet och yrkandena i ansökan, under förutsättning att saken i målet inte har utvidgats eller ändrats i förhållande till det motiverade yttrandet (se, bland annat, dom av den 9 november 2006, kommissionen/Förenade kungariket, C-236/05, EU:C:2006:707, punkt 11).
- 67 I synnerhet får en fördragsbrottstalan omfatta faktiska omständigheter som rör tiden efter det motiverade yttrandet förutsatt att dessa är av samma beskaffenhet och utgör samma slags agerande som de gärningar som avses i det motiverade yttrandet (se, bland annat dom av den 4 februari 1988 kommissionen/Italien, 113/86, EU:C:1988:59, punkt 11, dom av den 9 november 2006, kommissionen/Förenade kungariket, C-236/05, EU:C:2006:707, punkt 12, och dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 43).
- 68 I förevarande fall har kommissionen framställt samma fyra anmärkningar i det motiverade yttrandet och i ansökan, avseende att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 6.1, 6.3, 12.1 a och 12.1 d i livsmiljödirektivet, samt artiklarna 4.1, 4.2, 5 b och 5 d i fågeldirektivet.
- 69 Det framgår av såväl det motiverade yttrandet som ansökan att kommissionen har gjort gällande att samtliga dessa överträdelser kan skada Natura 2000-området Puszcza Białowieska.
- 70 Härvidlag är det utrett att det motiverade yttrandet endast avser de åtgärder som anges i 2016 års bilaga för skogsdistriktet Białowieża, medan den andra till fjärde anmärkningen som framställts i ansökan, och som utgör föremålet för Republiken Polens invändning om rättegångshinder, även avser de åtgärder som genomförts i skogsdistrikten Browsk och Hajnówka i enlighet med beslut nr 51.
- 71 Inledningsvis ska det likväl påpekas att samtliga dessa tre skogsdistrikt omfattas av Natura 2000-området Puszcza Białowieska, som utgör föremålet för det motiverade yttrandet.
- 72 I likhet med 2016 års bilaga, som i huvudsak anger att olika avverkningsåtgärder ska genomföras i skogsdistriktet Białowieża, framför allt åtgärder för att genom avverkning av sjuka träd avlägsna granar som koloniserats av granbarkborren och avlägsnande av döende träd som utgör ett hot mot den allmänna säkerheten, samt för återbeskogning, anges i beslut nr 51 att i nämnda skogsdistrikt samt skogsdistrikten Browsk och Hajnówka ska träd som koloniserats av granbarkborren avverkas kontinuerligt och i ett tillräckligt tidigt skede, träd som utgör ett hot mot den allmänna säkerheten ska avverkas omedelbart, torra träd ska avlägsnas kontinuerligt, samt att de skogsbestånd som har påverkats av granbarkborrens spridning ska återbeskogas (nedan kallade de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk).
- 73 Det framgår slutligen av de uppgifter kommissionen tillhandahållit, vilka inte bestritts av Republiken Polen, att kommissionen inte fick kännedom om att beslut nr 51 hade antagits förrän den 17 maj 2017, efter det att det motiverade yttrandet hade skickats den 28 april 2017.
- 74 Det framgår av ovanstående att de omständigheter som avses i det motiverade yttrandet är av samma beskaffenhet och utgör samma slags beteende som de som avses i ansökan.
- 75 Under dessa förhållanden kunde kommissionen, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 66 och 67 ovan, inbegripa de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk som genomförts i skogsdistrikten Browsk och Hajnówka inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska i sin ansökan, utan att det medför en ändring av saken i målet.
- 76 Av ovanstående överväganden framgår också att i motsats till vad Republiken Polen har hävdat har nämnda medlemsstat inte kunnat visa att det råder något tvivel om räckvidden av den andra till fjärde grunden.

- 77 Med hänsyn först och främst till att de bestämmelser som påstås ha överträtts är identiska, därefter att syftet med dessa överträdelser, vilka alla kan skada Natura 2000-området Puszcza Białowieska, är detsamma, och slutligen att de åsyftade beteendena och omständigheterna – det vill säga de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk – är av samma beskaffenhet och motiveras av samma överväganden – det vill säga granbarkborrens spridning och den allmänna säkerheten – kan Republiken Polen inte påstå att den inte på ett ändamålsenligt sätt har kunnat utveckla grunderna för sitt försvar mot kommissionens anmärkningar.
- 78 Härvidlag noterar domstolen dessutom att de argument angående dessa anmärkningar som nämnda medlemsstat har framfört i sin svarsinlägga uttryckligen avser såväl de åtgärder som anges i 2016 års bilaga som de som anges i beslut nr 51.
- 79 Följaktligen kan den andra till fjärde anmärkningen tas upp till prövning.

## **B. Fördragsbrottet**

### ***1. Den första anmärkningen avseende ett åsidosättande av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet***

#### ***a) Parternas argument***

- 80 Kommissionen har 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 aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk, utan att försäkra sig om att detta inte skulle skada Natura 2000-området Puszcza Białowieska.
- 81 Kommissionen är av uppfattningen att 2016 års bilaga, i den mån den ändrar 2012 års skogsbruksplan, utgör 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 området på ett betydande sätt, av det skälet att bilagan anger att den avverkningsbara virkesvolymen i skogsdistriktet Białowieża ska tredubblas. Till skillnad från 2015 års förvaltningsplan, är 2012 års skogsbruksplan de facto inte en skötsel- och förvaltningsplan i den mening som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, eftersom det i sistnämnda plan inte fastställs några bevarandemål eller nödvändiga bevarandeåtgärder för Natura 2000-områdena. 2012 års skogsbruksplan syftar främst till att reglera metoderna för skogsbruket, bland annat genom att fastställa det högsta virkesuttaget och genom att införa skyddsåtgärder för skogarna. Innan 2012 års skogsbruksplan antogs eller ändrades borde det därför ha gjorts 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.
- 82 Kommissionen anser emellertid att de polska myndigheterna har underlåtit att försäkra sig om att 2016 års bilaga inte kommer att orsaka skada på Natura 2000-området Puszcza Białowieska, vilket förutsätter att områdets grundläggande särdrag, som är förbundna med en livsmiljötyp vars bevarande har motiverat att detta område har utsetts till område av gemenskapsintresse och särskilt skyddsområde, bibehålls varaktigt. I förevarande fall utgörs särdragen för det berörda området av följande: de naturliga ekologiska processer som äger rum där, såsom naturlig förnyelse av träd, naturligt urval av arter utan mänsklig påverkan och naturlig ekologisk succession, mångfalden i artsammansättningen och åldersstrukturen hos skogsbestånden, som bland annat innehåller en betydande andel träd i optimalt och terminalt stadium, de rikliga mängderna död ved och förekomsten av arter som är typiska för naturskogar opåverkade av människan och som lever i naturliga livsmiljöer.



- 83 De åtgärder för avlägsnande av döda och döende träd, avverkning av sjuka träd, avverkning av träd i mer än hundraåriga bestånd i subkontinentala ek-avenboskogar och alluviala lövskogar, samt avlägsnande av döda eller döende mer än hundraåriga granar koloniserade av granbarkborren, vilka föreskrivs i 2016 års bilaga, utgör sådana potentiella hot mot livsmiljöerna och habitaterna för de berörda arterna som identifierats i 2015 års förvaltningsplan. Dessa hot inkluderar de facto "avverkning av sjuka träd".
- 84 Däremot betraktas inte granbarkborrens aktivitet som ett hot mot de berörda livsmiljöerna i 2015 års förvaltningsplan, lika lite som bekämpandet av granbarkborren genom avverkning av trädbestånden och avlägsnande av koloniserade granar har ansetts utgöra en bevarandeåtgärd i nämnda plan. Tvärtom är det just avlägsnandet av granar koloniserade av granbarkborren som i 2015 års förvaltningsplan uttryckligen ansetts utgöra ett hot mot livsmiljöerna för sparvuggla, pärluggla och tretåig hackspett.
- 85 Enligt aktuell vetenskaplig förståelse anses de olika faserna av granbarkborrens spridning utgöra en del av de naturliga cykler som regelbundet återkommer i gamla granskogar. Dessa fenomen har tidigare observerats med jämna mellanrum i Białowieżaskogen. För övrigt är de 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 ingripanden tillåts. Forskare befarar även 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.
- 86 Kommissionen har även framhållit att de arealer där avverkning ska ske enligt 2016 års bilaga sträcker sig över ett inte obetydligt område.
- 87 För det första sammanfaller nämligen de områden där en ökning av virkesuttaget har beviljats med de områden som enligt 2015 års förvaltningsplan ska omfattas av bevarandeåtgärder bestående i att mer än hundraåriga bestånd undantas från skogsbruksåtgärder.
- 88 I beslut nr 51 föreskrivs vidare att i de tre skogsdistrikten inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska ska avverkning och avlägsnande av träd ske i alla bestånd i alla åldersklasser för att bekämpa granbarkborrens spridning. "Skogsrestaureringsområdet" där åtgärder för att hindra granbarkborrens spridning har inletts med stöd av 2016 års bilaga, motsvarar således en areal på 34 000 hektar, det vill säga 50 procent av områdets sammanlagda areal, medan referensarealerna sträcker sig över en yta på 17 000 hektar.
- 89 Även om det antas att den yta som omfattas av de skogsbruksåtgärder som fastställs i 2016 års bilaga motsvarar 5 procent av Natura 2000-området Puszcza Białowieska, vilket de polska myndigheterna har hävdats, är den inte försumbar eftersom det skulle innebära att de skyldigheter som följer av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet inte tillämpades, och skyldigheten att bevara områdets funktionella integritet med respekt för den ekologiska konnektiviteten hos de arter som är beroende av stora mängder död ved ska tillmätas avgörande betydelse. Genom att fastställa den avverkningsbara virkesvolymen till och med år 2021 till 63 471 m<sup>3</sup> i 2012 års skogsbruksplan har de behöriga myndigheterna, efter att ha gjort en miljökonsekvensbedömning, funnit en välavvägd nivå för virkesuttaget med beaktande av målsättningen vad gäller bevarandet av området.

- 90 Kommissionen anser att de polska myndigheterna inte vid något tillfälle under beslutsförfarandet beaktade de yttranden som avgetts av ett stort antal vetenskapliga organ, trots att myndigheterna var medvetna om dessa yttranden, av vilka det huvudsakligen framgår att de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk kunde skada Natura 2000-området Puszcza Białowieska.
- 91 Framför allt kunde dessa myndigheter inte grunda sig på 2015 års miljökonsekvensbedömning för att utesluta att det förelåg vetenskapliga tvivel beträffande avsaknaden av skadlig inverkan på Natura 2000-området Puszcza Białowieska. Den bedömningen byggde nämligen på den bedömning som hade gjorts 2012 och avsåg främst bestånd som koloniserats av granbarkborren. Dessutom grundades 2015 års miljökonsekvensbedömning på en felaktig metod, eftersom den inte hänvisade till de särskilda bevarandemålen för de livsmiljöer och djurarter som var föremål för 2015 års förvaltningsplan, inte definierade betydelsen av området som helhet eller angav varför de planerade åtgärderna inte kunde skada området. För övrigt antogs 2016 års bilaga inte på grundval av aktuella uppgifter, eftersom resultaten av den inventering av området som de polska myndigheterna vidtog 2016, för att få bättre kunskap om dessa arters utbredningsområden, ännu inte var färdigställda vid den tidpunkt då det motiverade yttrandet avgavs.
- 92 Kommissionen har erinrat om att det är vid tidpunkten för beslutet att tillåta det aktuella projektet som det ur ett vetenskapligt perspektiv inte får föreligga några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan på det berörda området. Följaktligen har Republiken Polen 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 skulle ha någon skadlig inverkan på Natura 2000-området Puszcza Białowieska. Härav följer också att inga senare åtgärder kunde avhjälpa åsidosättandet av denna bestämmelse – inte ens om det senare skulle fastställas att åtgärderna inte hade någon skadlig inverkan – eftersom villkoren för att anta ett positivt beslut inte var uppfyllda när bilagan godkändes.
- 93 Att det genom beslut nr 52 infördes ”referensarealer” kan följaktligen inte anses utgöra en åtgärd som förmildrar den skadliga inverkan av genomförandet av 2016 års bilaga. För det första omfattades inte dessa arealer av 2015 års miljökonsekvensbedömning. För det andra medför inte införandet av dessa arealer att den skadliga inverkan som orsakas av att bilagan genomförs kan förhindras 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 föreskrivs i 2016 års bilaga för distriktets övriga delar, vilka är mycket mer vidsträckta. Dessutom har de aktuella referensarealerna utsetts på ett godtyckligt sätt. Eftersom inrättandet av dessa arealer inte påverkar det totala högsta virkesuttag som fastställs i bilagan, medför införandet av dessa områden i själva verket att avverkningen i övriga delar av skogsdistriktet Białowieża intensifieras. För övrigt är det möjligt att kringgå undantaget avseende dessa arealer. Av beslut nr 51 framgår dessutom att torra träd och träd i alla åldersklasser som koloniserats av granbarkborren ska avverkas och avlägsnas, utan hänsyn till dessa arealer.
- 94 Republiken Polen har inledningsvis understrukit att 2012 års skogsbruksplan, i likhet med 2016 års bilaga, är en ”skötsel- och förvaltningsplan” i den mening som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet. En sådan plan utgör nämligen ett tekniskt hjälpmedel som behövs för att säkerställa att de bevarandeåtgärder som anges i 2015 års förvaltningsplan genomförs, eftersom sistnämnda plan inte fastställer någon volym för virkesuttaget. Framför allt gör 2016 års bilaga det möjligt att uppnå målsättningen vad gäller bevarandet som består i att begränsa granbarkborrens spridning. I detta avseende ska det framhållas att den nivå för virkesuttaget som anges i 2016 års bilaga, det vill säga 188 000 m<sup>3</sup> i skogsdistriktet Białowieża, är betydligt lägre än de nivåer som angavs i skogsbruksplanerna för perioderna 1992–2001 och 2002–2011, det vill säga 308 000 m<sup>3</sup> respektive 302 000 m<sup>3</sup>.

- 95 Republiken Polen har därefter påpekat att det ansågs troligt att genomförandet av 2016 års bilaga kunde ha en eventuell inverkan på Natura 2000-området Puszcza Białowieska. Det var just av den anledningen som det ansågs nödvändigt att genomföra 2015 års miljökonsekvensbedömning. I förevarande fall ledde denna bedömning till att det första utkastet till bilaga, som fastställde virkesuttaget till 317 894 m<sup>3</sup>, blev föremål för ett negativt yttrande. Med hänsyn till detta yttrande minskades virkesuttaget till 129 000 m<sup>3</sup> i 2016 års bilaga. Den nya bedömningen av bilagan visade att det inte var troligt att åtgärderna skulle ha någon betydande negativ inverkan på området som helhet. I själva verket kommer bilagan att ha en betydande positiv inverkan på de faktorer som skyddas genom 2015 års förvaltningsplan. Ändringen av uttagsvolymen är nämligen absolut nödvändig för att kunna genomföra de bevarandeåtgärder som anges i 2015 års förvaltningsplan. I 2016 års bilaga föreskrivs för övrigt inte att djur ska dödas avsiktligt eller fångas eller störas.
- 96 Enligt Republiken Polen har kommissionen felaktigt ansett att de åtgärder som förtecknas i 2016 års bilaga i sig innebär en risk för skadlig inverkan på Natura 2000-området Puszcza Białowieska.
- 97 I detta avseende har kommissionen underlåtit att beakta den omständigheten att området genom århundradena har utformats av människohand genom hållbart skogsbruk. Det bör särskilt påpekas att statusen och den procentuella utbredningen av de livsmiljöer och arter som förekom när området utsågs som en del av Natura 2000-nätverket är ett resultat av den tidigare avverkningen i Białowieżaskogen, det vill säga virkesuttaget i tidigare planterade skogsbestånd. I själva verket 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, på grund av den spridning av granbarkborren som blivit en följd därav. På grund av denna försämring började de skyddade livsmiljöerna förändras. I synnerhet började livsmiljö 9170 (subkontinentala ek-avenbokskogar), som är den dominerande livsmiljön, omvandlas till våtmarker eller ängar. Polska myndigheter utarbetade således ett åtgärdsprogram med utgångspunkt i en övergripande inventering av tillståndet hos livsmiljöerna och arterna i Natura 2000-området Puszcza Białowieska. I detta sammanhang utgör antagandet av 2016 års bilaga ett försök att återgå till den tidigare förvaltningsmetoden.
- 98 Under dessa förhållanden var det avbrottet i bevarandeåtgärderna som hotade området som helhet och bibehållandet av dess livsmiljöer. Om mänskliga åtgärder som syftar till att understödja bibehållandet av den biologiska mångfalden inte vidtas kommer det att leda till att artbestånden och deras livsmiljöer försämras. Kommissionen begick följaktligen ett fel genom att lägga den omständigheten att Białowieżaskogen är en urskog till grund för sin bedömning, och genom att påstå att de arter som förekommer i denna skog är typiska arter i områden som är opåverkade av människan.
- 99 Även andra medlemsstater har valt att tillämpa aktiva skogsbruksåtgärder. I Österrike har ett program införts för att begränsa granbarkborrens spridning i nationalparkerna och i områden med högt naturvärde, och inom ramen för detta program har förbudet mot att genomföra arbeten upprätthållits inom "centrum för biologisk mångfald", samtidigt som angränsande produktionsskogar skyddas med hjälp av olika skogsbruksmetoder. Det rekommenderas allmänt att marker där de naturliga processerna skyddas, såsom nationalparker, tydligt delas in i ett område som är fritt från insatser och perifera områden där åtgärder får vidtas för att begränsa granbarkborrens spridning. Genom att skapa referensarealer har Republiken Polen genomfört en liknande strategi.
- 100 Republiken Polen har gjort gällande att de åtgärder som föreskrivs i 2016 års bilaga är förenliga med 2015 års förvaltningsplan. Enligt denna förvaltningsplan får skogsbruksåtgärder, såsom avverkning och röjning, nämligen inte vidtas i artbestånd som till minst 10 procent utgörs av exemplar som är minst hundra år gamla. I dessa bestånd 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 naturreservaten eller i livsmiljöer i kärr och våtmarker. De områden där sjuka träd inte avverkas motsvarar 7 123 hektar, det vill säga 58 procent av skogsdistriktet Białowiežas yta. För övrigt avser de åtgärder som föreskrivs i 2016 års bilaga endast 5,4 procent av ytan av det berörda området,

det vill säga 3 401 hektar. Under dessa förhållanden innebar 2015 års miljökonsekvensbedömning att det var uteslutet att det potentiella hotet avseende avlägsnandet av döda och döende träd som hade identifierats i 2015 års förvaltningsplan kunde materialiseras.

- 101 Beträffande saproxylika skalbaggar har Republiken Polen i tillägg anfört att döda, stående tallar i soliga lägen, som utgör livsmiljön för glanspraktbaggen, inte kommer att avlägsnas. Vad gäller populationerna av cinnoberbagge är dessa koncentrerade till asp och ask, enligt en studie av närmare 12 000 träd som genomfördes under åren 2016 och 2017. Den inventering som utförts sedan april 2016 är det första projektet i sitt slag. Inom ramen för projektet har olika beståndsdelar i den biologiska mångfalden bedömts objektivt och verifierats statistiskt på 1 400 platser jämnt fördelade över ett nätverk som täcker hela Białowieżaskogen. Vad gäller *Boros schneideri* utgörs det största hotet också av minskningen av tallar. Vad gäller rödhalsad brunbagge, *Pytho kolwensis* och hakbagge består det allvarligaste hotet i att den kontinuerliga tillförseln av stora stycken av död ved har upphört till följd av de äldre granbeståndens snabba försämring, som beror på granbarkborrens spridning.
- 102 Den avverkning som sker i samband med avlägsnandet av döda granar har dessutom en positiv inverkan på livsmiljöerna för glanspraktbagge och läderbagge genom att öka ljusinsläppet i skogen. För övriga arter, det vill säga *Boros schneideri*, cinnoberbagge och hakbagge, är gran inte den föredragna trädarten. För närvarande finns det i genomsnitt cirka 64 m<sup>3</sup> död ved per hektar i Białowieżaskogen. Den omständigheten att död ved kontinuerligt tillförs i landskapet är tillräcklig för att trygga livsmiljöerna för dessa arter av skalbaggar fullt ut.
- 103 Enligt Republiken Polen ska även referensarealerna beaktas. Dessa syftar på intet sätt till att kompensera för eller mildra de påstådda negativa konsekvenserna av de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk. Dessa arealer har nämligen inrättats i enlighet med principen om lojalt samarbete, som säkerställs i artikel 4.3 FEU, för att jämföra dem med andra områden i Białowieżaskogen. Områdenas lokalisering valdes dessutom med hänsyn till livsmiljöernas bevarandestatus och att inga bevarandeinsatser är nödvändiga till följd av 2015 års förvaltningsplan. Kommissionen kan inte heller klandra de polska myndigheterna för att inte ha genomfört en miljökonsekvensbedömning med avseende på dessa referensarealer. Enligt ett sådant resonemang skulle samma kritik kunna riktas mot det avbrott i avverkningen i hela Białowieżaskogen som kommissionen har begärt.
- 104 Härvidlag är kommissionen av den felaktiga uppfattningen att passivitet har en positiv inverkan på den biologiska mångfalden. Det framgår av resultaten av den inventering som genomförts sedan april 2016, till exempel, att en enda koloni av *Boros schneideri* konstaterats förekomma i det strikt skyddade området i Białowieża nationalpark, medan 70 kolonier av samma art förekommer i skogsdistriktet Białowieża. Situationen är liknande för en lång rad andra arter, såsom bland annat sparvuggla och tretåig hackspett.
- 105 Vad slutligen beträffar huruvida bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap har beaktats har Republiken Polen understrukit 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 kan överföras på situationen i Białowieżaskogen. Även om en del av det vetenskapliga samfundet anser att granbarkborrens spridning inte ska förhindras genom avverkning av koloniserade träd, finns det också en rad vetenskapliga studier som visar att med stor sannolikhet kommer allvarlig och irreparabel skada att uppstå bland de livsmiljöer och djurarter för vilkas bevarande Natura 2000-området Puszcza Białowieska har utsetts, om inga åtgärder vidtas mot granbarkborren i Białowieżaskogen. Av en studie av Białowieżaskogen framgår också att ett strikt skydd inte bör utgöra den huvudsakliga faktorn i, utan endast ett komplement till, strategin för bevarande och bibehållande av en hög nivå av biologisk mångfald.

## ***b) Domstolens bedömning***

### *1) Inledande synpunkter*

- 106 Domstolen erinrar om att artikel 6 i livsmiljödirektivet innebär att medlemsstaterna åläggs ett antal skyldigheter och att det föreskrivs särskilda förfaranden, som enligt artikel 2.2 i direktivet syftar till att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer och arter av vilda djur och växter av unionsintresse, för att uppnå direktivets mer allmänna ändamål som består i att säkerställa en hög nivå av miljöskydd med avseende på de områden som är skyddade enligt direktivet (se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 36, och dom av den 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 43).
- 107 I detta sammanhang syftar bestämmelserna i livsmiljödirektivet till att medlemsstaterna ska vidta lämpliga skyddsåtgärder för att upprätthålla de ekologiska särdragen i områden där det finns prioriterade livsmiljötyper (dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 38, och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 36).
- 108 För detta ändamål föreskrivs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ett bedömningsförfarande, som syftar till 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 betydande sätt, endast godkänns under förutsättning att de inte skadar området (se, bland annat, 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).
- 109 Angående områden som klassificerats som särskilda skyddsområden påpekar domstolen härvidlag att enligt artikel 7 i livsmiljödirektivet ersätts de skyldigheter som anges i artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet av de skyldigheter som följer av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, från och med dagen för klassificering i enlighet med fågeldirektivet, om den dagen infaller senare än dagen för genomförandet av livsmiljödirektivet (se för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 2016, kommissionen/ Spanien, C-461/14, EU:C:2016:895, punkterna 71 och 92 och där angiven rättspraxis).
- 110 Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet skiljer mellan två faser.
- 111 Den första fasen, som avses i den första meningen i denna bestämmelse, 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 skyddade området (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).
- 112 I synnerhet 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, i enlighet med försiktighetsprincipen, 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 område som berörs av en sådan plan eller ett sådant projekt (se, bland annat, dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 30, och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 45).
- 113 Den lämpliga bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser på det berörda området som ska göras enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet förutsätter att alla aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av området identifieras, med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga kunskap på

- området (se, bland annat, dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 51, och dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland, C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 57).
- 114 Således får bedömningen enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet inte innehålla några brister och måste omfatta 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 (se, bland annat, 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).
- 115 Den andra fasen, som avses i artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet, följer efter den lämpliga bedömningen och innebär att en sådan plan eller ett sådant projekt endast får godkännas under förutsättning att det berörda området inte kommer att ta skada, om inte annat följer av bestämmelserna i punkt 4 i nämnda artikel (dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 31, och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 46).
- 116 För att ett område som utgör en livsmiljö inte ska anses ta skada, i den mening som avses i artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet, krävs att en gynnsam bevarandestatus bibehålls inom detta område. Detta förutsätter ett varaktigt bibehållande av områdets grundläggande särdrag, vilka har samband med förekomsten av den livsmiljötyp vars bevarande har motiverat att området har upptagits i listan över områden av gemenskapsintresse, i den mening som avses i direktivet (se, bland annat, 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).
- 117 En plan eller ett projekt får således endast godkännas, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, under förutsättning att behöriga myndigheter har försäkrat sig om att planen eller projektet inte kommer att ha en bestående skadlig inverkan på det berörda området. Så är fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att planen eller projektet inte kan ha en sådan skadlig inverkan (se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 40, och dom av den 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 42).
- 118 Försiktighetsprincipen är sålunda integrerad i nämnda bestämmelse, vilket möjliggör att planers eller projekts skadliga inverkan på skyddade områden effektivt kan förebyggas. Den målsättning att bevara områden som införs i denna bestämmelse skulle inte kunna säkerställas lika effektivt genom ett mindre restriktivt kriterium för godkännande (dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 41, och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 53).
- 119 Behöriga nationella myndigheter får således inte godkänna ingrepp som riskerar att varaktigt äventyra de ekologiska särdragen i områden som omfattar prioriterade livsmiljötyper eller livsmiljöer av gemenskapsintresse. Så är i synnerhet fallet när ett ingrepp riskerar att medföra att en sådan livsmiljö inom det berörda området delvis försvinner eller förstörs och inte kan återskapas (se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom av den 24 november 2011, kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 163, och dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 43).
- 120 Det framgår av fast rättspraxis att det är vid tidpunkten för beslutet att tillåta projektet som det ur ett vetenskapligt perspektiv inte får föreligga några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan på det berörda området (se, bland annat, dom av den 26 oktober 2006, kommissionen/Portugal, C-239/04, EU:C:2006:665, punkt 24, och dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland, C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 42).

121 Det är mot bakgrund av dessa principer som domstolen ska pröva huruvida Republiken Polen, såsom kommissionen har gjort gällande genom sin första anmärkning, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet genom att ha antagit 2016 års bilaga och beslut nr 51.

*2) Huruvida det är fråga om en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av det berörda området*

122 För att göra det möjligt att öka den avverkningsbara virkesvolymen under perioden 2012–2021 i skogsdistriktet Białowieża från 63 471 m<sup>3</sup> till 188 000 m<sup>3</sup> genom åtgärder för aktivt skogsbruk, såsom avlägsnande av granar som koloniserats av granbarkborren, genom ”avverkning av sjuka träd”, avlägsnande av döende träd och återbeskogning, ändrades 2012 års skogsbruksplan för nämnda skogsdistrikt genom 2016 års bilaga. Med tillämpning av beslut nr 51 genomfördes dessa åtgärder inte enbart i skogsdistriktet Białowieża, utan även i skogsdistrikten Browsk och Hajnówka.

123 Härav följer att 2016 års bilaga, vars enda syfte var att öka den avverkningsbara virkesvolymen genom att genomföra de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska, på intet sätt anger några målsättningar eller åtgärder för bevarande av området, vilka i själva verket framgår av 2015 års förvaltningsplan som de polska myndigheterna antog kort före nämnda bilaga.

124 Följaktligen utgör 2016 års bilaga och beslut nr 51, i den mån dessa rättsakter tillåter ett sådant ingrepp i den naturliga miljön som syftar till att utvinna skogens resurser, ”planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen” av Natura 2000-området Puszcza Białowieska, i den mening som avses i artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet.

125 Den omständigheten att den avverkningsbara virkesvolymen i 2016 års bilaga är mindre än de volymer som godkändes i skogsbruksplanerna för perioderna 1992–2001 och 2002–2011 saknar betydelse i detta avseende. Huruvida det är fråga om en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område beror nämligen främst på ingreppets beskaffenhet, och inte enbart på dess omfattning.

126 För övrigt har Republiken Polen felaktigt hävdats att 2016 års bilaga gör det möjligt att uppnå den målsättning vad gäller bevarandet av området som består i att begränsa granbarkborrens spridning. Denna målsättning återfinns nämligen inte bland de målsättningar för bevarandet av området som framgår av 2015 års förvaltningsplan, som tvärtom anger uttryckligen i bilaga 3 att avlägsnande av granar som koloniserats av granbarkborren ska anses utgöra ett potentiellt hot mot bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna för sparvuggla, pärluggla och tretåig hackspett.

127 Härav följer att Republiken Polen enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet var skyldig att göra en lämplig bedömning av konsekvenserna av de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk om det var sannolikt att dessa åtgärder på ett betydande sätt kunde påverka Natura 2000-området Puszcza Białowieska.

*3) Huruvida det var nödvändigt att göra en lämplig bedömning av konsekvenserna för området och huruvida en sådan bedömning genomförts*

128 Det kan konstateras att de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk, i den del de föreskriver att åtgärder i form av avlägsnande och avverkning av träd ska genomföras inom skyddade livsmiljöer i Natura 2000-området Puszcza Białowieska, är av sådan beskaffenhet att de, med beaktande av deras omfattning och intensitet, är ägnade att äventyra målsättningen vad gäller bevarandet av området.

- 129 Härvidlag påpekar domstolen särskilt att 2016 års bilaga tillåter ett virkesuttag på 188 000 m<sup>3</sup> i skogsdistriktet Białowieża under perioden 2012–2021, vilket motsvarar en betydande nivå som är nästan tre gånger högre än den som tilläts för samma period i 2012 års skogsbruksplan.
- 130 Det följer av det ovanstående att det var sannolikt att de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk på ett betydande sätt kunde påverka Natura 2000-området Puszcza Białowieska.
- 131 I förevarande fall har Republiken Polen inte heller bestritt att den var skyldig att göra en bedömning av åtgärdernas konsekvenser för området enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet. Denna medlemsstat har däremot hävdats att den till fullo har efterlevt denna bestämmelse genom att ha genomfört 2015 års miljökonsekvensbedömning.
- 132 Det är visserligen utrett att efter en första bedömning, varvid slutsatsen drogs att det ursprungliga förslaget till bilaga till 2012 års skogsbruksplan för skogsdistriktet Białowieża – varigenom ett virkesuttag på 317 894 m<sup>3</sup> tilläts – kunde medföra skadliga verkningar för Natura 2000-området Puszcza Białowieska, minskade de polska myndigheterna uttaget till 188 000 m<sup>3</sup> i 2016 års bilaga.
- 133 Emellertid kvarstår den omständigheten att 2015 års miljökonsekvensbedömning är behäftad med ett flertal väsentliga brister.
- 134 Det kan för det första konstateras att denna bedömning endast avsåg 2016 års bilaga och inte beslut nr 51, trots att de åtgärder för aktivt skogsbruk som föreskrevs i bilagan för skogsdistriktet Białowieża genom beslutet utvidgades till att omfatta skogsdistrikten Browsk och Hajnówka, och därmed Natura 2000-området Puszcza Białowieska i dess helhet, med undantag endast för nationalparken.
- 135 Detta ger vid handen att de polska myndigheterna inte gjorde någon bedömning av åtgärdernas konsekvenser med avseende på de två sistnämnda skogsdistrikten. I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 113 ovan ska, vid bedömningen av konsekvenserna av planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av det berörda området, hänsyn tas till de sammantagna konsekvenserna med avseende på målsättningen för bevarande av området som uppstår till följd av att planen eller projektet kombineras med andra sådana planer eller projekt.
- 136 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 162 i sitt förslag till avgörande framgår det, för det andra, av lydelsen av punkt 4.2 i 2015 års miljökonsekvensbedömning att "[d]e bestämmelser avseende påverkan på Natura 2000-området [Puszcza Białowieska] som angavs i 'miljökonsekvensbedömningen' för åren 2012–2021 ... i princip inte [behöver] uppdateras", och att sistnämnda bedömning genomfördes på grundval av de uppgifter som låg till grund för bedömningen av konsekvenserna av 2012 års skogsbruksplan för detta område, och inte på grundval av aktuella uppgifter.
- 137 En bedömning kan emellertid inte anses vara "lämplig" i den mening som avses i artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet, då det saknas aktuella uppgifter om de skyddade livsmiljöerna och arterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl., C-43/10, EU:C:2012:560, punkt 115).
- 138 Så är fallet i än högre grad i förevarande mål eftersom de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk syftar just till att ta hänsyn till en ny faktor som uppkommit inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska efter det att 2012 års skogsbruksplan antogs, nämligen "en betydande försämring av skogsbestånden på grund av granbarkborrens spridning" enligt punkt 2.8 i 2015 års miljökonsekvensbedömning, vars första symptom visade sig under år 2011 och vars kulmen uppnåddes under år 2015 enligt denna miljökonsekvensbedömning.



- 139 I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 113, 114 och 120 ovan är det vid tidpunkten då 2016 års bilaga antogs, varigenom det gavs tillstånd till de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk, som det på grundval av fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser inte fick föreligga något rimligt vetenskapligt tvivel, med beaktande av bästa möjliga kunskap på området, om att de planerade arbetena inte skulle ha någon skadlig inverkan på det berörda skyddade området.
- 140 För det tredje ska det påpekas att 2015 års miljökonsekvensbedömning inte hänvisar till de målsättningar vad gäller bevarandet av skyddade livsmiljöer och arter inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska som omfattades av 2015 års förvaltningsplan, och den definierar inte heller området som helhet eller undersöker på allvar orsakerna till varför de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk inte kan skada området.
- 141 Denna bedömning, som huvudsakligen inriktar sig på de bestånd som koloniserats av granbarkborren, det vill säga främst granar, undersöker i synnerhet inte på ett systematiskt och detaljerat sätt vilka risker som genomförandet av dessa åtgärder medför för var och en av de skyddade livsmiljöerna och arterna inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska.
- 142 I punkt 4.2.1 nämnda miljökonsekvensbedömning drogs således slutsatsen, utan vidare analys, angående livsmiljötyperna 91D0 (skogbevuxen myr) och 91E0 (alluvial skog med al, ask, vide och poppel), efter att ha påpekat att dessa livsmiljöer skulle bli föremål för ”utglesning” i bestånden som innehöll granar och att denna utglesning ”inte skulle skada livsmiljöernas bevarandestatus”. I detta avseende framgick endast att avverkningens omfattning ”skulle följa den verkliga risken för spridningens utbredning”, men utan några konkreta uppgifter om spridningens troliga utveckling.
- 143 På samma sätt drogs, i punkt 4.2.3 i 2015 års miljökonsekvensbedömning, slutsatsen att ”försumbar påverkan” skulle uppstå för rödhalsad brunbagge, *Pytho kolwensis*, bivräk, vitryggig hackspett, mindre flugsnappare, halsbandsflugsnappare och skogsduva, utan någon närmare förklaring än att det rör sig om arter ”som, till största delen, har en direkt koppling till skogsområden som de planerade åtgärderna inte kommer att ha någon märkbar påverkan på”. I punkt 4.2.3 i denna bedömning uppgavs visserligen, angående *Boros schneideri*, glanspraktbagge, cinnoberbagge, läderbagge, hakbagge, sparvuggla och tretåig hackspett, att ”det i enstaka fall inte kan uteslutas att deras livsmiljö kommer att påverkas”, men likväl konstaterades det endast att ”en del bestånd med döende träd” ska bibehållas för att utesluta en betydande påverkan, utan att fastställa antalet bestånd eller de platser där de ska bevaras.
- 144 Det följer av ovanstående att 2015 års miljökonsekvensbedömning inte kunde skingra varje vetenskapligt tvivel angående de skadliga konsekvenserna av 2016 års bilaga på Natura 2000-området Puszcza Białowieska.
- 145 Denna slutsats stöds av den omständigheten att samma dag som nämnda bilaga godkändes antogs åtgärdsprogrammet och sex dagar senare antogs beslut nr 52.
- 146 Det framgår nämligen av skälen till åtgärdsprogrammet och av bestämmelserna i beslutet att syftet med båda dessa insatser var just att bedöma hur de åtgärder för aktivt skogsbruk som föreskrivs i ovanstående bilaga skulle påverka Natura 2000-området Puszcza Białowieska genom att inrätta referensarealer i skogsdistrikten Białowieża och Browsk, där inga sådana åtgärder fick genomföras.
- 147 Enligt Republiken Polens egna uppgifter skulle dessa arealer framför allt göra det möjligt att, på en yta av 17 000 hektar, bedöma hur områdets särdrag utvecklades när det lämnades fritt från mänskliga ingripanden, för att kunna jämföra denna utveckling med den som följde av de åtgärder för aktivt skogsbruk som föreskrevs i 2016 års bilaga, vilka således skulle genomföras på den resterande ytan av de tre berörda skogsdistrikten, motsvarande cirka 34 000 hektar.

- 148 Emellertid ska planer eller projekt på ett lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för området innan planen eller projektet godkänns (se, bland annat, dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 53). Denna bedömning kan således inte ske samtidigt som planen eller projektet antas eller därefter (se, analogt, dom av den 20 september 2007, kommissionen/Italien, C-304/05, EU:C:2007:532, punkt 72, och dom av den 24 november 2011, kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 104).
- 149 Det är dessutom utrett att vid tidpunkten då 2016 års bilaga antogs hade de polska myndigheterna inte tillgång till fullständiga resultat av inventeringen av den biologiska mångfalden inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska, en inventering som dessa myndigheter i april 2016 ansåg var nödvändig att genomföra för att kartlägga utbredningsområdena för de skyddade arter som förekommer inom detta område.
- 150 Följaktligen var de polska myndigheterna själva medvetna om att de uppgifter som fanns tillgängliga vid tidpunkten då nämnda bilaga antogs var otillräckliga med avseende på hur de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk skulle påverka dessa arter.
- 151 Under dessa omständigheter kan det konstateras att polska myndigheter, i avsaknad av tillgång till samtliga relevanta uppgifter för att kunna bedöma konsekvenserna av de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk på Natura 2000-området Puszcza Białowieska, inte har genomfört en lämplig bedömning av dessa konsekvenser innan de antog 2016 års bilaga och beslut nr 51. Följaktligen har polska myndigheter inte uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet.

#### *4) Huruvida det berörda området kan ta skada*

- 152 Kommissionen har bland annat gjort gällande att de polska myndigheterna godkände de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk trots att de kan skada Natura 2000-området Puszcza Białowieska.
- 153 Domstolen erinrar härvidlag om att, i enlighet med vad som framgår av punkt 16 ovan, klassificerades Natura 2000-området Puszcza Białowieska, på Republiken Polens begäran, som område av gemenskapsintresse enligt livsmiljödirektivet och utsågs även till särskilt skyddsområde enligt fågeldirektivet.
- 154 Det skyddssystem som inrättats genom dessa direktiv för de områden som ingår i Natura 2000-nätverket innebär inte ett förbud mot all mänsklig verksamhet i dessa områden, såsom Republiken Polen har hävdats, men uppställer däremot som villkor för att sådan verksamhet ska tillåtas att de skyldigheter som anges i dessa direktiv respekteras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juli 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini och Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, punkt 40).
- 155 Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 134 i sitt förslag till avgörande är Republiken Polens argument att Białowieżaskogen inte kan anses utgöra en "naturskog" eller "urskog", då den alltid exploaterats aktivt av människan, vilket har gett den dess särdrag, inte relevant eftersom livsmiljödirektivet och fågeldirektivet reglerar skogsbruket i Białowieżaskogen, oavsett hur denna skog kvalificeras.
- 156 Enligt artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet, som enligt artikel 7 i samma direktiv är tillämplig på särskilda skyddsområden, fick Republiken Polen godkänna de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk endast under förutsättning att dessa åtgärder inte medförde några skadliga effekter för ett varaktigt bibehållande av Natura 2000-området Puszcza Białowieskas grundläggande särdrag, vilka är förbundna med de livsmiljötyper vilkas bevarande har motiverat att området har upptagits på listan över områden av gemenskapsintresse.

- 157 I förevarande fall är det utrett att målsättningen vad gäller bevarandet av området, som låg till grund för att Natura 2000-området Puszcza Białowieska utsågs till ett område av gemenskapsintresse och särskilt skyddsområde, består i att bibehålla en gynnsam bevarandestatus i enlighet med de särdrag som är grundläggande för området, nämligen livsmiljöerna 9170 (subkontinentala ek-avenbokskogar), 91D0 (skogsbevuxen myr) och 91E0 (alluvial skog med al, ask, vide och poppel), livsmiljöerna för saproxylika skalbaggar såsom *Boros schneideri*, glanspraktbagge, cinnoberbagge, rödhalsad brunbagge, *Pytho kolwensis* och hakbagge, samt livsmiljöerna för fåglar såsom bivråk, sparvuggla, pärluggla, vitryggig hackspett, tretåig hackspett mindre flugsnappare, halsbandsflugsnappare och skogsduva.
- 158 För att styrka att ett åsidosättande av artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet är för handen är kommissionen – i enlighet med försiktighetsprincipen som enligt vad som framgår av punkt 118 ovan utgör en del av nämnda bestämmelse – inte skyldig att bevisa att det finns ett orsakssamband mellan de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk och en skada på dessa livsmiljöer och arter, utan det är tillräckligt att kommissionen visar att det är sannolikt eller att det finns en risk för att dessa åtgärder kommer att medföra sådan skada (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 2011, kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 142 och där angiven rättspraxis).
- 159 Följaktligen ska det prövas huruvida de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk kan medföra skadliga konsekvenser för dessa skyddade livsmiljöer och arter inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska och därmed orsaka skada på området som helhet, vilket kommissionen har anfört till stöd för sin första anmärkning.
- 160 I detta avseende konstaterar domstolen inledningsvis att även om dessa åtgärder, enligt lydelsen av 2016 års bilaga, ”framför allt” syftar till att avverka granar som koloniserats av granbarkborren, innehåller varken nämnda bilaga eller beslut nr 51 några begränsningar beträffande trädens ålder eller beträffande vilka skogsbestånd som dessa åtgärder rör, i synnerhet med avseende på de livsmiljöer där de förekommer. Tvärtom föreskrivs uttryckligen i beslut nr 51 att träd som koloniserats av granbarkborren ska avverkas ”i skogsbestånd av alla åldersklasser”, och det preciseras att för denna avverkning ska det göras undantag från ”begränsningarna avseende trädens ålder och skogsbeståndens funktion”. Härav följer att 2016 års bilaga och beslut nr 51 tillåter avverkning av hundraåriga granar i alla skogsbestånd, inbegripet inom de skyddade livsmiljöerna.
- 161 Det framgår vidare att såväl 2016 års bilaga som beslut nr 51 tillåter avverkning av träd som är motiverad av ”allmän säkerhet”, utan minsta upplysning om vilka konkreta förhållanden som kan ligga till grund för avverkning av denna anledning.
- 162 Slutligen tillåter 2016 års bilaga och beslut nr 51 avlägsnande av alla sorters ”träd”, vilket således inte enbart inbegriper gran, utan även tall, avenbok, ek, al, ask, vide och poppel, om de är ”döda”, ”torra” eller ”döende”, utan att ange några begränsningar avseende de berörda bestånden.
- 163 I motsats till vad Republiken Polen har gjort gällande förefaller det således som om de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk inte enbart består i att ”avverka döda träd” i syfte att endast avlägsna granar som koloniserats av granbarkborren, och att de tillåter avverkning och röjning inom artbestånd som till minst 10 procent utgörs av exemplar som är äldre än hundra år.
- 164 I enlighet med den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 119 ovan är sådana åtgärder för aktivt skogsbruk som de som är aktuella i förevarande fall, vilka består i att avlägsna och avverka ett stort antal träd inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska, av sådan beskaffenhet att de riskerar att varaktigt äventyra de ekologiska särdragen inom detta område, eftersom de ofrånkomligen kan leda till att skyddade livsmiljöer och arter delvis försvinner eller förstörs och inte kan återskapas.
- 165 Det kan således konstateras att de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk utgör ett förverkligande av de potentiella hot mot dessa livsmiljöer och arter som de polska myndigheterna identifierat i bilaga 3 till 2015 års förvaltningsplan.

- 166 I bilaga 3 till 2015 års förvaltningsplan utpekade nämligen "avverkning av träd i mer än hundraåriga bestånd" som ett potentiellt hot mot livsmiljöerna 9170 (subkontinentala ek-avenbokskogar) och 91E0 (alluvial skog med al, ask, vide och poppel), samt för bivråk som lever i dessa livsmiljöer. Dessutom uppges "skogsavverkning" och "skogsbruksåtgärder för förnyring av skog och blandskog" utgöra hot mot *Boros schneideri*.
- 167 "Avlägsnande av barkborreangripna tallar och granar som är äldre än hundra år", det vill säga träd som koloniserats av granbarkborren, utpekade därefter som ett potentiellt hot mot sparvuggla, pärluggla och tretåig hackspett.
- 168 "Avlägsnande av döda eller döende träd" anses slutligen utgöra ett potentiellt hot mot livsmiljö 9170 (subkontinental ek-avenbokskog) och 91E0 (alluvial skog med al, ask, vide och poppel), och mot sparvuggla, pärluggla, vitryggig hackspett, tretåig hackspett och cinnoberbagge, medan "avlägsnande av döende träd" utpekade som ett potentiellt hot mot *Boros schneideri*, glanspraktbagge, rödhalsad brunbagge, *Pytho kolwensis* och hakbagge.
- 169 Härvidlag påpekar domstolen att i motsats till vad Republiken Polen har hävdade är den omständigheten att 2016 års bilaga inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om att dessa djur ska dödas avsiktligt, fångas in eller störas utan relevans vid bedömningen av huruvida Natura 2000-området Puszca Białowieska kan ta skada, eftersom de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk motsvarar just de potentiella hot mot dessa livsmiljöer och arter som de polska myndigheterna har identifierat i bilaga 3 till 2015 års förvaltningsplan.
- 170 Inget av de argument som Republiken Polen har anfört kan påverka denna slutsats.
- 171 Angående behovet av att förhindra granbarkborrens spridning gör domstolen följande bedömning. Med beaktande av försiktighetsprincipen – som utgör en av hörnstenarna i unionens miljöpolitik, som enligt artikel 191.2 första stycket FEUF syftar till en hög skyddsnivå och mot bakgrund av vilken unionslagstiftningen om miljöskydd ska tolkas – kan det visserligen inte uteslutas att en medlemsstat, med strikt iakttagande av proportionalitetsprincipen, kan ha rätt att genomföra åtgärder för aktivt skogsbruk inom ett Natura 2000-område som är skyddat enligt livsmiljödirektivet och fågeldirektivet, för att hejda spridningen av en skadlig organism som kan skada området som helhet.
- 172 I förevarande fall gör de argument Republiken Polen har anfört i detta avseende det emellertid inte möjligt att anse att de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk ska anses motiverade av behovet av att hejda spridningen av en sådan skadlig organism.
- 173 För det första har det nämligen redan konstaterats i punkterna 126 och 167 ovan att granbarkborren, trots att de första tecknen på dess spridning observerades under år 2011 enligt nämnda medlemsstat, inte på något sätt ansetts utgöra ett potentiellt hot mot Natura 2000-området Puszca Białowieska i 2015 års förvaltningsplan, utan det är tvärtom avlägsnandet av hundraåriga granar och tallar som koloniserats av granbarkborren som ansetts utgöra ett sådant hot i denna förvaltningsplan. I motsats till vad Republiken Polen har hävdade vid förhandlingen, ger 2015 års förvaltningsplan inte heller någon möjlighet att genomföra "avverkning av döda träd" som särskilt åsyftar träd som koloniserats av granbarkborren.
- 174 Med beaktande av uppgifterna i målet och i motsats till vad Republiken Polen har hävdade har, för det andra, inget samband mellan den avverkningsbara virkesvolymen och granbarkborrens spridning påvisats.

- 175 Det är visserligen riktigt att den avverkningsbara virkesvolymen i skogsdistriktet Białowieża för perioden 2012–2021, till följd av kommissionens ingripande, minskades till 63 471 m<sup>3</sup> i 2012 års skogsbruksplan, men det är likväl utrett att innan år 2015 ens hade löpt ut, det vill säga efter mindre än fyra år, hade de polska myndigheterna, såsom framgår av punkt 24 ovan, redan uppnått denna maximivolym.
- 176 Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 160 i sitt förslag till avgörande förefaller det således som om den uttagna virkesvolymen i själva verket var densamma som under de föregående perioderna, då de tillämpliga skogsbruksplanerna fastställde den avverkningsbara virkesvolymen i skogsdistriktet Białowieża till 308 000 m<sup>3</sup> för perioden 1992–2001, respektive 302 000 m<sup>3</sup> för perioden 2002–2011. Det kan således inte med framgång hävdas att granbarkborrens spridning berodde på det minskade virkesuttaget mellan åren 2012 och 2015.
- 177 För det tredje är de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk, såsom redan påpekats i punkterna 160–163 ovan, inte på något sätt riktade endast mot granar som koloniserats av granbarkborren, eftersom dessa åtgärder dels avser även döda granar, oberoende av om de koloniserats av granbarkborren, dels inte utesluter att andra typer av träd, såsom avenbok, ek, al, ask, vide och poppel, kan komma att avlägsnas. Som svar på domstolens fråga medgav emellertid Republiken Polen vid förhandlingen att granbarkborren endast koloniserar barrträd, främst gran, men inte lövträd.
- 178 Såsom Republiken Polen har framhållit under förhandlingen är det visserligen riktigt att för att de bevarandemål som avses i livsmiljödirektivet och fågeldirektivet ska kunna uppnås krävs en viss jämvikt mellan de aktiva och de passiva skogsbruksåtgärder som vidtas för att bekämpa granbarkborrens spridning. I likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 158 i sitt förslag till avgörande kan det emellertid konstateras att någon sådan avvägning inte har gjorts i bestämmelserna i beslut nr 51, eftersom dessa bestämmelser tillåter avverkning av gran, samt avlägsnande av döda och döende träd, utan någon annan begränsning än det högsta tillåtna virkesuttaget inom de tre berörda skogsdistrikten.
- 179 För det fjärde framgår det av handlingarna i målet och diskussionerna vid förhandlingen att det vid tidpunkten då 2016 års bilaga antogs rådde vetenskaplig oenighet om vilka metoder som var bäst lämpade för att hejda granbarkborrens spridning. Det framgår av åtgärdsprogrammet att denna oenighet bland annat avsåg huruvida det ens var lämpligt att bekämpa denna spridning då den, enligt vissa forskningsrön, utgör en naturlig cykel som motsvarar periodiska tendenser som beror på områdets särdrag, vilkas bevarande har motiverat att området har utsetts till område av gemenskapsintresse och särskilt skyddsområde. I avsaknad av vetenskaplig visshet om att de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk inte medför några bestående skador på det berörda området, kunde polska myndigheter i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 117 följaktligen inte anta 2016 års bilaga.
- 180 Utan att motsäga sig själv kan Republiken Polen, för det femte, inte använda åtgärder för att bekämpa granbarkborrens spridning som vidtagits av andra medlemsstater, såsom Republiken Österrike, som argument, eftersom Białowieżaskogen, enligt vad Republiken Polen själv har uppgett och upprepat vid förhandlingen, är så speciell och unik att resultaten av vetenskapliga studier som har utförts i andra ekosystem inte kan överföras på situationen där.
- 181 Vad angår ekosystemet i Białowieżaskogen är det däremot relevant att notera att kommissionen, oemotsagd på den punkten av Republiken Polen, under förhandlingen har påpekat att i den vitryska delen av Białowieżaskogen, som gränsar till Natura 2000-området Puszcza Białowieska och sträcker sig över cirka 82 000 hektar, har de behöriga nationella myndigheterna inte ansett det nödvändigt att "avverka döda träd" för att förhindra granbarkborrens spridning.

- 182 Vad därefter angår den omständigheten att det genom beslut nr 52 skapades referensarealer, påpekar domstolen att Republiken Polen själv har medgett att dessa arealer inte är avsedda att mildra effekterna av de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska, utan nämnda arealer syftar endast till att bedöma hur områdets särdrag utvecklas när det inte utsätts för mänskliga ingrepp, vilket redan har påtalats i punkt 146 ovan.
- 183 Det kan följaktligen konstateras att de referensarealer som inrättades genom beslut nr 52, såtillvida att de endast bevarar den situation som förelåg i vissa delar av skogsdistriktet Białowieża och Browsk innan 2016 års bilaga genomfördes, inte på något sätt begränsar de skadliga konsekvenserna av de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk inom de resterande delarna av dessa skogsdistrikt. Såsom kommissionen med fog har hävdats förhåller det sig tvärtom så, att eftersom det högsta tillåtna virkesuttaget inte påverkas kan inrättandet av referensarealerna – vilka sträcker sig över 17 000 hektar, motsvarande ungefär hälften av de båda berörda skogsdistriktens yta – förvärta ovannämnda konsekvenser, då inrättandet av dessa arealer med nödvändighet kommer att innebära att avverkningen i de icke-undantagna delarna av dessa skogsdistrikt intensifieras.
- 184 Angående påståendet att även naturreservaten samt våtmarker och kärr är undantagna från de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk gör domstolen följande bedömning. Även om det, såsom Republiken Polen har hävdats, visserligen skulle kunna innebära att livsmiljö 91D0 (skogsbevuxen myr) och 91E0 (alluvial skog med al, ask, vide och poppel) undantas från de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk, har det likväl inte hävdats och i än mindre grad styrkts att detta undantag kommer att omfatta den totala ytan av dessa livsmiljöer. Regiondirektören för miljöskydd i Białystok hänvisade förvisso till dessa undantag i sitt yttrande av den 12 februari 2016 angående 2016 års bilaga, men de omnämns likväl inte i denna bilaga och inte heller i beslut nr 51 eller i beslut nr 52.
- 185 Vad därefter angår påverkan av de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk på saproxylika skalbaggar gör domstolen följande bedömning. Även om Republiken Polen har hävdats att inga ”döda, stående tallar i soliga lägen”, som utgör glanspraktbaggens livsmiljö, kommer att avlägsnas, har denna medlemsstat likväl inte lagt fram några bevis som kan styrka detta påstående, som dessutom motsägs av bestämmelserna i 2016 års bilaga och beslut nr 51, vilka uttryckligen anger att döda och döende träd ska avlägsnas, utan att innehålla den begränsning som nämnda medlemsstat åberopat.
- 186 Det ska dessutom påpekas att de påstådda hot mot *Boros schneideri*, cinnoberbagge, rödhalsad brunbagge, *Pytho kolwensis* och hakbagge som Republiken Polen har åberopat, och som det redogjorts för i punkt 101 ovan, inte motsvarar de hot som de polska myndigheterna identifierade i 2015 års förvaltningsplan. Däremot framgår det av förvaltningsplanen att avlägsnandet av döende granar och tallar utgör ett sådant hot.
- 187 Vidare är den omständigheten att populationerna av vissa saproxylika skalbaggar, såsom *Boris schneideri*, eller av vissa fåglar, såsom sparvuggla och tretåig hackspett, är större i skogsdistriktet Białowieża än i nationalparken, där inga åtgärder för aktivt skogsbruk får vidtas, utan betydelse. Även om det antas vara styrkt kan denna omständighet nämligen inte på något sätt påverka det faktum att dessa åtgärder, av de skäl som det redogjorts för i punkterna 164–168 ovan, skadar Natura 2000-området Puszcza Białowieska.
- 188 Såvitt Republiken Polen har sökt åberopa artikel 6.4 i livsmiljödirektivet för att motivera vissa av de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk med hänvisning till allmän säkerhet och behovet av att utvinna skogens resurser av ekonomiska och/eller sociala skäl, erinrar domstolen slutligen om att direktivets huvudsakliga ändamål visserligen består i att främja att den biologiska mångfalden bibehålls med beaktande av ekonomiska, sociala, kulturella och regionala behov, och för att bibehålla denna biologiska mångfald kan det i vissa fall vara nödvändigt att, med iakttagande av denna bestämmelse, upprätthålla eller till och med främja mänsklig verksamhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl., C-43/10, EU:C:2012:560, punkt 137).

- 189 Det ska emellertid framhållas att artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, i egenskap av undantag från kriteriet för godkännande i artikel 6.3 andra meningen i samma direktiv, ska tolkas restriktivt och endast kan tillämpas efter det att konsekvenserna av en plan eller ett projekt har analyserats i enlighet med bestämmelserna i nyssnämnda punkt 3 (se bland annat, 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).
- 190 Det följer nämligen 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 av social eller ekonomisk karaktär, och det inte finns alternativa lösningar, ska den berörda medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande (se, bland annat, dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 62).
- 191 Under dessa förhållanden är det en absolut nödvändig förutsättning för att tillämpa artikel 6.4 att en plans eller ett projekts konsekvenser med avseende på bevarandemålen för området i fråga är kända, eftersom inget av rekvisiten för att tillämpa undantagsbestämmelsen kan bedömas utan sådana uppgifter. 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 skadliga påverkan på området som planen eller projektet i fråga kan medföra. Den skadliga påverkan på det berörda området ska dessutom undersökas noggrant, så att det på så sätt kan avgöras vilka eventuella kompensationsåtgärder som ska vidtas (se, bland annat, dom av den 24 november 2011, kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 109, och dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 57).
- 192 I avsaknad av en lämplig bedömning enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet av konsekvenserna av de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk för Natura 2000-området Puszcza Białowieska, och i avsaknad av en bedömning av huruvida det finns genomförbara alternativa lösningar till dessa åtgärder, kan Republiken Polen emellertid inte åberopa undantagsbestämmelserna i artikel 6.4 i direktivet i förevarande fall. Detta gäller i än högre grad eftersom nämnda medlemsstat inte heller har övervägt några kompensationsåtgärder.
- 193 Mot bakgrund av ovanstående ska talan bifallas såvitt avser den första anmärkningen avseende ett åsidosättande av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

## ***2. Den andra anmärkningen avseende ett åsidosättande av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, samt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet***

### ***a) Parternas argument***

- 194 Kommissionen anser att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, samt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet genom att genomföra de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk.
- 195 Att endast införa bevarandeåtgärder för Natura 2000-området Puszcza Białowieska i 2015 års förvaltningsplan, utan att ha någon möjlighet att genomföra dem i praktiken, är inte tillräckligt för att följa artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, som anger en skyldighet för medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för bevarande av de livsmiljöer som förtecknas i bilaga I till direktivet och de djurarter som förtecknas i bilaga II till samma direktiv. Uttrycket "vidta" innebär nämligen ett krav på att dessa åtgärder faktiskt kan genomföras. Denna tolkning är även tillämplig på artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet.

- 196 Det är uppenbart att genomförandet av de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk, såsom avverkning, "avverkning av sjuka träd" och återbeskogning, i livsmiljöer där bibehållandet av bevarandestatusen formellt utesluter sådan verksamhet – som är av sådan beskaffenhet att de utgör ett hot mot bibehållandet av denna bevarandestatus – inte är förenligt med de bevarandeåtgärder som föreskrivs i 2015 års förvaltningsplan, vilka syftar till att det inte ska vidtas några skogsbruksåtgärder "i samtliga artbestånd som till minst 10 procent utgörs av hundraåriga exemplar", "bevara döda träd" och "låta alla döda hundraåriga granar ligga kvar för fullständig förmultning". De platser där de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk planeras sammanfaller med platser där det finns hundraåriga skogsbestånd och livsmiljöer för saproxylika skalbaggar, särskilt *Boros schneideri* och cinnoberbagge.
- 197 Dessutom är dessa åtgärder i alla avseenden identiska med de hot mot naturliga livsmiljöer och livsmiljöer för fågelarter och saproxylika skalbaggar som utpekats i bilaga 3 till 2015 års förvaltningsplan. Med hänsyn till att dessa hot bör förebyggas medelst bevarandeåtgärder, kan varje åtgärd som förverkligar ovannämnda hot äventyra dessa bevarandeåtgärder, eller till och med fördärva deras ändamålsenliga verkan.
- 198 Genomförandet av beslut nr 51, som föreskriver att döda träd inom hela Natura 2000-området Puszcza Białowieska ska avlägsnas, förstärker ytterligare de hot som identifierats i 2015 års förvaltningsplan och försvårar dessutom genomförandet av de bevarandeåtgärder som införts i den planen.
- 199 I tillägg kan de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk ha en skadlig inverkan på den allmänna bevarandestatusen för vissa arter av saproxylika skalbaggar, bland annat glanspraktbagge och rödhalsad brunbagge, i Polen och i hela Europa, eftersom Natura 2000-området Puszcza Białowieska är ett av deras sista och viktigaste utbredningsområden inom unionen.
- 200 Eftersom livsmiljödirektivet och fågeldirektivet syftar till att bibehålla eller återskapa en gynnsam bevarandestatus för de skyddade arternas livsmiljöer, och inte enbart till att förhindra utrotning, kan Republiken Polen inte vinna framgång med något argument avseende att populationen av en viss art ska bibehållas på den nivå som anges i 2007 års standardformulär med upplysningar för Natura 2000-området Puszcza Białowieska (nedan kallat standardformuläret).
- 201 Republiken Polen har hävdats att 2016 års bilaga garanterar att de bevarandeåtgärder som införts genom 2015 års förvaltningsplan faktiskt genomförs, i enlighet med artikel 6.1 i livsmiljödirektivet. Bilagan är således förenlig med förvaltningsplanen, eftersom den säkerställer att en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs för de livsmiljöer eller arter för vilka Natura 2000-området Puszcza Białowieska har utsetts. Att endast ha infört dessa bevarandeåtgärder i 2015 års förvaltningsplan hade inte varit tillräckligt i detta avseende.
- 202 De bevarandeåtgärder som fastställs i 2015 års förvaltningsplan med avseende på livsmiljö 9170 (subkontinentala ek-avenbokskogar) består bland annat i att anpassa skogsbeståndens sammansättning på ett sätt som är förenligt med denna livsmiljö i skogsbestånd som domineras av asp, björk, tall och, mer sällan, gran. Dessa åtgärder återfinns i 2012 års skogsbruksplan i form av planerad röjning, utglesning och gallring. För att genomföra dessa bevarandeåtgärder krävs således ett uttag av virke.
- 203 Härvidlag skulle det strida mot såväl livsmiljödirektivet, fågeldirektivet, "grundläggande ekologisk kunskap" och sunt förnuft att inte godta argumenten avseende att populationen av en viss art ska bibehållas på den nivå som anges i standardformuläret. Om varje skyddad art i ett visst Natura 2000-område hela tiden skulle öka kvantitativt från den nivå som anges i standardformuläret skulle det nämligen resultera i en oförutsebar störning av det berörda områdets ekosystem.
- 204 De kvantitativa förändringar som observerats i vissa populationer av skyddade arter i Białowieżaskogen är ett resultat av att tillgången på föda har ökat till följd av en kortsiktig störning, nämligen granbarkborrens storskaliga spridning. På längre sikt kommer, som en naturlig följd av denna situation, en plötslig tillbakagång att ske. En permanent och rumsligt begränsad kontroll av



granbarkborrens spridning, det vill säga ett bibehållande av dess territoriella utbredning och av en stor andel granar i bestånden, kan vara en aktiv åtgärd för att upprätthålla en relativt stabil situation för exempelvis hackspettspopulationerna. Trots att de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk kan medföra eventuella negativa konsekvenser för nämnda populationer, kommer storleken på dessa att hållas på en relativt hög nivå i enlighet med 2015 års förvaltningsplan.

- 205 Det har inte skett någon plötslig kvantitativ förändring av populationerna av vitryggig hackspett och tretåig hackspett längs nationalparkens gränser. Med anledning av att andelen granar i nationalparkens skogsbestånd är liten och att dess skogsmiljöer är av en annan typ har granbarkborren inte en storskalig spridning där. 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.
- 206 Inte heller bevarandestatusen för vissa arter av saproxylika skalbaggar kan påverkas negativt av 2016 års bilaga och beslut nr 51. Faran för arter såsom glanspraktbagge och rödhalsad brunbagge utgörs nämligen främst av att skogsbränderna begränsas och att deras effekter undanröjs. För andra arter, såsom exempelvis cinnoberbagge och *Boros schneideri*, är utvecklingsförhållandena i Białowieżaskogen goda. För *Boros schneideri* utgörs det långsiktiga hotet av att det inte sker någon förnyelse av tall i Białowieża nationalpark.

#### **b) Domstolens bedömning**

- 207 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna, för varje särskilt bevarandeområde, vidta nödvändiga åtgärder för bevarande som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper som förtecknas i bilaga I till direktivet och de arter som förtecknas i bilaga II till samma direktiv, vilka förekommer i det berörda området. I enlighet med artikel 4.4 nämnda direktiv ska den berörda medlemsstaten utse varje område av gemenskapsintresse till ett sådant bevarandeområde.
- 208 Det ska dessutom påpekas att artikel 4 i fågeldirektivet inför en särskilt riktad och förstärkt ordning både för de arter som anges i bilaga I till direktivet och för de flyttfåglar som inte anges i bilagan men som är regelbundet förekommande. Denna ordning motiveras av den omständigheten att det rör sig om de mest hotade arterna respektive de arter som utgör ett gemensamt arv för unionen. Medlemsstaterna är således skyldiga att vidta de åtgärder som krävs för att bevara nämnda arter (dom av den 13 december 2007, kommissionen/Irland, C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 209 För de fågelarter som anges i bilaga I till fågeldirektivet måste dessa åtgärder bland annat vara ägnade att säkerställa arternas överlevnad och fortplantning, samt fortplantning, ruggning och övervintring för de regelbundet förekommande flyttfågelarter som inte är angivna i bilagan. Dessa åtgärder kan inte begränsas till att förebygga externa skador och störningar som orsakats av människan, utan de måste beroende på de faktiska förhållandena även omfatta positiva åtgärder för att bevara eller förbättra områdets status (dom av den 13 december 2007, kommissionen/Irland, C-418/04, EU:C:2007:780, punkterna 153 och 154).
- 210 I förevarande fall är det utrett att 2015 års förvaltningsplan syftar till att i enlighet med bestämmelserna i livsmiljödirektivet och fågeldirektivet fastställa de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla en gynnsam bevarandestatus hos de livsmiljöer och arter som är skyddade enligt dessa direktiv och som återfinns inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska.
- 211 I huvudsak består dessa åtgärder, vilka förtecknas i bilaga 5 till 2015 års förvaltningsplan, dels i att "samtliga trädbestånd" i livsmiljö 91D0 (skogsbevuxen myr) och 91E0 (alluvial skog med al, ask, vide och poppel), och "samtliga artbestånd som till minst 10 procent utgörs av hundraåriga exemplar" i

- livsmiljö 9170 (subkontinental ek-avenbokskog) och i livsmiljöerna för bivråk, sparvuggla, pärluggla, vitryggig hackspett, tretåig hackspett, mindre flugsnappare, halsbandsflugsnappare, *Boros schneideri*, glanspraktbagge, cinnoberbagge och läderbagge, ska undantas från aktiva skogsbruksåtgärder, dels i att bevara ”döda träd i brukade skogsbestånd”, bland annat genom att låta ”alla döda granar som är äldre än 100 år ligga kvar för fullständig förmultning”, för att bevara livsmiljöerna för rödhalsad brunbagge, *Pytho kolwensis* och hakbagge.
- 212 Dessa bevarandeåtgärder syftar således till att förhindra att de potentiella faror för dessa livsmiljöer och arter, vilka utpekats i 2015 års förvaltningsplan uppstår, det vill säga – beroende på det enskilda fallet – genomförande av aktiva skogsbruksåtgärder, avlägsnande av döda och/eller döende träd, samt avlägsnande av barkborreangripna tallar och granar som är äldre än hundra år, vilket även framgår av punkterna 166–168 ovan.
- 213 Såsom kommissionen med fog har hävdad, och Republiken Polen också har medgett, kräver emellertid artikel 6.1 i livsmiljödirektivet och artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet, för att dessa bestämmelser inte ska fräntas all ändamålsenlig verkan, inte enbart att medlemsstaterna vidtar åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla en gynnsam bevarandestatus hos skyddade livsmiljöer och arter inom det berörda området, utan även – och framför allt – att de faktiskt genomförs.
- 214 Denna tolkning stöds även av artikel 1.1 l i livsmiljödirektivet, där ett särskilt bevarandeområde definieras som ett område av gemenskapsintresse där bevarandeåtgärder ”genomförs”, och av det åttonde skälet till samma direktiv, som anger att de åtgärder som är nödvändiga för att målsättningen vad gäller bevarandet ska kunna uppnås bör ”genomföras” inom vart och ett av de utsedda områdena.
- 215 I förevarande fall framgår det av punkt 4.2.4 i 2015 års miljökonsekvensbedömning att ”med anledning av att så lång tid har förflutit sedan [2015 års] förvaltningsplan utarbetades till och med i dag, har en del av dess bestämmelser angående bedömningen av bevarandestatusen och de planerade bevarandeåtgärderna för arter som är beroende av gran blivit inaktuella”. Följaktligen tillämpade aldrig de polska myndigheterna 2015 års förvaltningsplan, däremot innebar 2016 års bilaga och beslut nr 51, även om de inte formellt ändrade 2015 års förvaltningsplan, att de bevarandeåtgärder som angavs i denna plan fräntogs sin ändamålsenliga verkan, såsom kommissionen med fog har påpekat.
- 216 Eftersom 2016 års bilaga och beslut nr 51 inte innehåller någon begränsning beträffande ålder på de träd eller skogsbestånd som omfattas av de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk, tillåter dessa rättsakter nämligen att de åtgärder som enligt 2015 års förvaltningsplan inte får vidtas såsom bevarandeåtgärder, genomförs i de tre skogsdistrikten i Natura 2000-området Puszcza Białowieska.
- 217 Följaktligen tillåter 2016 års bilaga och beslut nr 51 dels avverkning och avlägsnande av samtliga trädsorter i livsmiljö 91D0 (skogsbevuxen myr) och 91E0 (alluvial skog med al, ask, vide och poppel), samt att sådana åtgärder för aktivt skogsbruk vidtas i artbestånd som till minst 10 procent utgörs av hundraåriga exemplar i livsmiljö 9170 (subkontinental ek-avenbokskog) och i livsmiljöerna för bivråk, sparvuggla, pärluggla, vitryggig hackspett, tretåig hackspett, mindre flugsnappare, halsbandsflugsnappare, *Boros schneideri*, glanspraktbagge, cinnoberbagge och läderbagge, dels avlägsnande av döda träd i brukade skogsbestånd, som utgör livsmiljön för rödhalsad brunbagge, *Pytho kolwensis* och hakbagge.
- 218 Det följer av det ovanstående att genomförandet av de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk leder till att en del av Natura 2000-området Puszcza Białowieska försvinner. Sådana åtgärder kan inte anses utgöra åtgärder för att säkerställa bevarandet av området i den mening som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet (se, analogt, dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 38).

- 219 Under dessa omständigheter kan Republiken Polen inte vinna framgång med de argument som framförts för att hävda att de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk inte har någon skadlig inverkan på de skyddade arterna av saproxylika skalbaggar. För övrigt motsvarar inte de påstådda hoten mot ett bibehållande av en gynnsam bevarandestatus för dessa arter som nämnda medlemsstat har åberopat de hot som utpekats i 2015 års förvaltningsplan. De kan således inte godtas.
- 220 Av de skäl som framgår av punkterna 173–181 ovan kan Republiken Polen inte heller vinna framgång med argumenten avseende granbarkborrens spridning. I detta avseende erinrar domstolen i synnerhet om att granbarkborren inte på något sätt ansetts utgöra ett hot mot Natura 2000-området Puszcza Białowieża i 2015 års förvaltningsplan, utan att det tvärtom är avlägsnandet av hundraåriga granar och tallar som koloniserats av granbarkborren som ansetts utgöra ett sådant hot i förvaltningsplanen.
- 221 Mot bakgrund av det ovanstående ska talan bifallas såvitt avser den andra anmärkningen avseende ett åsidosättande av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, samt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet.

### **3. Den tredje anmärkningen avseende ett åsidosättande av artikel 12.1 a och d i livsmiljödirektivet**

#### **a) Parternas argument**

- 222 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 a och d i livsmiljödirektivet genom att genomföra de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk, eftersom dessa åtgärder oundvikligen kommer att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser för saproxylika skalbaggar som anges i bilaga IV a till detta direktiv, nämligen glanspraktbagge, cinnoberbagge, rödhalsad brunbagge och *Pytho kolwensis*.
- 223 Artikel 12 i livsmiljödirektivet ålägger medlemsstaterna att införa ett strikt skyddssystem som kräver att konsekventa och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär vidtas, vilka gör det möjligt att faktiskt undvika att parningsplatser eller rastplatser för dessa arter skadas eller förstörs.
- 224 Samtliga 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 har bekräftat att döda granar är en viktig livsmiljö för cinnoberbaggen och utgör en avgörande faktor för dess livscykel. Två till tre år efter det att en gran har börjat brytas ned och i senare skeden av dess förmultning kommer trädet vara värd för andra arter av saproxylika skalbaggar, däribland rödhalsad brunbagge och *Pytho kolwensis*. Under dessa omständigheter kommer den intensifierade avverkningen av trädbestånd, varav främst granar, samt avlägsnandet av torr eller död ved och döende träd som koloniserats av granbarkborren, oundvikligen leda till att exemplar av dessa strikt skyddade arter dör och att deras parningsplatser och rastplatser förstörs.
- 225 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 effektiva åtgärd som kan förhindra att deras parningsplatser eller rastplatser skadas är att avstå från att ingripa i de livsmiljöer där de förekommer.
- 226 De förbud som fastställs i artikel 12 i livsmiljödirektivet är absoluta, oberoende av antalet exemplar och förekomsten av de arter som omfattas av ett strikt skydd för bevarande. Den allmänt utbredda förekomsten av cinnoberbaggen kan således inte motivera en intensifiering av skogsbruksåtgärder som kan medföra att dessa förbud överträds. Dessutom är den rödhalsade brunbaggen en mycket sällsynt art för vilken det endast finns fyra kända livsmiljöer i Polen, vilket innebär att förlusten av en enda av dessa livsmiljöer kan ha en betydande skadlig inverkan på bibehållandet av dess bevarandestatus i

Europa. Vad gäller glanspraktbaggen förekommer den i Polen endast i Natura 2000-området Puszcza Białowieska. Slutligen är detta område den viktigaste livsmiljön för *Pytho kolwensis* i denna medlemsstat, som inom unionen, förutom i Polen, endast förekommer i Sverige och Finland.

- 227 Republiken Polen har gjort gällande att alla arter av saproxylika skalbaggar som förekommer i Natura 2000-området Puszcza Białowieska, såsom glanspraktbagge, cinnoberbagge, läderbagge, rödhalsad brunbagge och *Pytho kolwensis*, har behov av döda och döende träd under sin livscykel och att det är omöjligt att fastställa förekomsten av deras olika larvstadier utan att skada denna livsmiljö. För att säkerställa en lämplig skyddsstatus har de polska myndigheterna således infört ett långsiktigt bevarandesystem för att skapa kontinuitet i livsmiljöerna för dessa arter genom ett nätverk av öar med skogsplanteringar i reservaten och skyddsområdena kring de skyddade arterna, i fuktiga livsmiljöer, i referensarealerna och i den permanenta och naturliga delen med döda träd i alla bestånd i Białowieżaskogen. Resultaten av den inventering som Instytut Badawczy Leśnictwa (Institutet för skogsforskning, Polen) utförde år 2016 visar att denna åtgärd är effektiv.
- 228 Dessa resultat visar att cinnoberbaggen, som hellre lever i andra trädarter än gran, är en vanligt förekommande art i hela Białowieżaskogen, och att döda och döende träd inte utgör en väsentlig livsmiljö för den. Vad gäller *Boros schneideri* visar samma resultat 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. Białowieża nationalpark är det viktigaste området för rödhalsad brunbagge och hakbagge. Inom skogsdistriktet Białowieża återfinns rödhalsad brunbagge bland annat inom referensarealerna. Dessutom är den huvudsakliga orsaken till att denna art försvinner avsaknaden av brunnen skog. Inte heller *Pytho kolwensis* har rapporterats förekomma utanför nationalparken. Granbarkborrens aktivitet kan däremot ha en negativ påverkan på kontinuiteten i de livsmiljöer där *Pytho kolwensis* förekommer, det vill säga döda, gamla och fällna granar i fuktiga livsmiljöer. Vad slutligen gäller utrotningen av glanspraktbaggen är den huvudsakliga orsaken därtill i Europa bristen på gamla tallar som dött till följd av bränder. På grund av att det inte sker någon förnyelse av tall i nationalparken kan framtiden för denna art endast säkras i de brukade skogarna, där tallbestånden förnyas artificiellt.
- 229 Av samtliga ovannämnda skäl har de åtgärder som föreskrivs i 2016 års bilaga inte någon betydande negativ påverkan på populationerna av dessa arter. Bibehållandet av dessa populationer 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.

### **b) Domstolens bedömning**

- 230 Enligt artikel 12.1 a och d i livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga IV a till direktivet, med förbud mot att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs, och mot att skada eller förstöra deras parningsplatser eller rastplatser.
- 231 Iakttagande av denna bestämmelse innebär att medlemsstaterna inte enbart ska anta ett heltäckande regelverk, utan att de även ska vidta konkreta och specifika skyddsåtgärder. Ett strikt skyddssystem innebär även ett krav på att sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär vidtas. Ett sådant strikt skyddssystem ska således göra det möjligt att faktiskt förhindra att de arter som är förtecknade i bilaga IV a till livsmiljödirektivet avsiktligt dödas i naturen, eller att deras parningsplatser eller rastplatser skadas eller förstörs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2011, kommissionen/Frankrike, C-383/09, EU:C:2011:369, punkterna 19–21).

- 232 I förevarande fall erinrar domstolen om att såväl 2016 års bilaga som beslut nr 51 föreskriver att granar som koloniserats av granbarkborren ska avverkas, utan någon begränsning avseende ålder, så att även döda eller döende hundraåriga träd omfattas av dessa åtgärder.
- 233 Det framgår emellertid tydligt av 2015 års förvaltningsplan att döda och döende granar, i förekommande fall koloniserade av granbarkborren, utgör åtminstone en viktig livsmiljö för saproxyiska skalbaggar såsom glanspraktbagge, cinnoberbagge, rödhalsad brunbagge och *Pytho kolwensis*, vilka är förtecknade i bilaga IV a till livsmiljödirektivet. Såsom redan konstaterats i punkt 168 ovan är det just avlägsnandet av dessa typer av träd som i 2015 års förvaltningsplan har utpekats som ett potentiellt hot mot dessa skalbaggsarter.
- 234 Följaktligen kan Republiken Polen inte vinna framgång med de argument som syftar till att visa att gran inte är en livsmiljö, eller i vart fall inte en viktig livsmiljö, för dessa arter, eftersom nämnda argument uppenbart motsägs av de slutsatser som de polska myndigheterna själva har dragit i 2015 års förvaltningsplan med avseende på Natura 2000-området Puszcza Białowieska.
- 235 Nämnda medlemsstat kan inte heller med framgång hävda att vissa av dessa arter inte förekommer eller endast förekommer i mycket liten utsträckning inom detta område, då de uttryckligen upptagits som skyddade arter inom de tre berörda skogsdistrikten i 2015 års förvaltningsplan. Angående påståendet att rödhalsad brunbagge endast förekommer inom referensarealerna är det tillräckligt att påpeka att det inte har styrkts.
- 236 Det följer av det ovanstående att 2016 års bilaga och beslut nr 51 ofrånkomligen kan leda till att de saproxyiska skalbaggsarter som anges i punkt 233 ovan dödas, och till att deras parningsplatser eller rastplatser skadas eller förstörs.
- 237 Den omständigheten att dessa arter är vanligt förekommande inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska saknar betydelse i detta avseende. Såsom framgår av punkt 231 ovan inför nämligen artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet ett system för strikt skydd av parningsplatser och rastplatser för de arter som är förtecknade i bilaga IV a i livsmiljödirektivet, oberoende av antalet exemplar av dessa arter.
- 238 Mot bakgrund av ovanstående ska talan bifallas såvitt avser den tredje anmärkningen avseende ett åsidosättande av artikel 12.1 a och d i livsmiljödirektivet.

#### ***4. Den fjärde anmärkningen avseende ett åsidosättande av artikel 5 b och d i fågeldirektivet***

##### ***a) Parternas argument***

- 239 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Polen, genom att ha genomfört de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk, har åsidosatt artikel 5 b och d i fågeldirektivet, eftersom nämnda medlemsstat inte har infört ett generellt system för skydd inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska för att bland annat förhindra att bon avsiktligen förstörs och att störningar uppstår för sparvuggla pärluggla, vitryggig hackspett och tretåig hackspett, vilka är arter som anges i bilaga I till fågeldirektivet.
- 240 I likhet med artikel 12 i livsmiljödirektivet ålägger artikel 5 i fågeldirektivet medlemsstaterna att inte enbart anta ett heltäckande regelverk, utan också att vidta konkreta och detaljerade bevarandeåtgärder, däribland effektiva genomförandeåtgärder. Detta system har inrättats till följd av skyldigheten att hejda nedgången av de fågelarter som avses i artikel 1 i nämnda direktiv. Det är uppenbart att den betydande ökningen av virkesuttaget i livsmiljöer som är av avgörande betydelse som häcknings- och rastplatser för arter som förekommer naturligt i det berörda området kommer att medföra en ökad risk för att dessa arter avsiktligen störs och att deras bon förstörs, inbegripet under deras häckningsperioder.

- 241 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 hackspettsarter. Avlägsnandet av tusentals träd som koloniserats av granbarkborren innebär att livsmiljöerna för dessa hackspettsarter avsiktligt förstörs och att populationerna av dessa arter störs i stor skala. I detta avseende har de polska myndigheterna inte lagt fram några bevis för att de båda hackspettsarterna i fråga gynnas av den intensifierade avverkningen av träd i deras livsmiljöer, eftersom avverkningen tvärtom skulle vara ägnad att påskynda minskningen av dessa båda hackspettsarter. Det finns inte heller några uppgifter som visar huruvida populationerna av dessa hackspettsarter kan komma att återställas till en mer eller mindre betydande nivå sedan granbarkborrens spridning har upphört. Slutligen ska också beaktas det faktum att granbestånden föryngrar sig själva i områden som angripits av granbarkborren, utan att det krävs mänskliga insatser.
- 242 Döende och döda träd är även viktiga häckningsplatser för sparvuggla och pärluggla, vilka är beroende av håligheter gjorda av hackspettar. Ett storskaligt avlägsnande av granar som koloniserats av granbarkborren medför en omfattande förstörelse av dessa ugglors häckningsområde. Natura 2000-området Puszcza Białowieska är ett av de områden där dessa ugglearter har sina största utbredningsområden. Den omständigheten att koncentrationen av sparvuggla är högre i det området än för genomsnittet av denna art i Polen gör det inte motiverat att vidta aktiva skogbruksåtgärder som kan störa exemplar av denna art och förstöra deras bon.
- 243 Av tillgängliga uppgifter framgår också att avverkning och avlägsnande har ägt rum under häckningsperioden för de fyra arterna i fråga. Enligt 2016 års bilaga och beslut nr 51 tilläts nämligen avverkning utan några begränsningar i tiden. En överträdelse av förbudet mot att störa dessa arter under häckningsperioden kan således inte uteslutas.
- 244 Republiken Polen har gjort gällande att det framgår av 2015 års miljökonsekvensbedömning att nödvändiga åtgärder hade vidtagits för att inrätta ett generellt system för skydd av alla vilda 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 häcknings- och uppfödningssperioden, i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att uppnå syftet med fågeldirektivet.
- 245 Med beaktandet av antalet exemplar av de fyra berörda fågelarter som har konstaterats i Białowieżaskogen, jämfört med de uppgifter som framgår av standardformuläret, är ingen av dessa arter hotade, varken vad gäller förekomst eller levnadssätt. Polska myndigheter 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 antalet av de båda hackspettsarterna är större än vad som anges i standardformuläret. Värdet av det övergripande indexet för förekomsten av skogsfågelpopulationer ökade dessutom med 25 procent under perioden 2000–2014.
- 246 Granbarkborrens storskaliga spridning kan endast ha en tillfällig positiv påverkan på hackspettarnas överlevnad och fortplantning, då denna spridning på lång sikt leder till att de äldsta delarna av skogen, som domineras av barrskog, försvinner. En konstant minskning av granbarkborrens spridning kan utgöra en faktor som bidrar till bibehållandet av en relativt stabil situation för hackspettspopulationerna.
- 247 Fenomenet med kraftigt minskande rovdjursbestånd på grund av 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 förändringens omfattning, det vill säga huruvida minskningen av antalet exemplar av 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 den omständigheten att det är omöjligt för barkborren att kolonisera andra träd, kommer att vara mindre efter minskningen än vad som framgår bland annat av det gällande standardformuläret och vad som beskrivs i bevarandemålen för det berörda området.

- 248 Kommissionen bortser från att de naturliga processer som sker i Natura 2000-områdena är långsiktiga processer. En permanent begränsning av spridningen av granbarkborren, det vill säga en begränsning av dess territoriella utbredning och ett bibehållande av en stor andel granar i bestånden, kan vara en aktiv skyddsåtgärd som upprätthåller en relativt stabil situation för hackspettspopulationerna ur ett långsiktigt perspektiv. Trots den eventuella negativa inverkan på dessa populationer som de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk kan orsaka, bibehålls populationernas storlek på en relativt hög nivå i enlighet med 2015 års förvaltningsplan, och eventuella förändringar av fågelarternas utbredningsområden, vilka följer modeller för att förutsäga klimatförändringar, sprids över tiden. Följaktligen kan den slutliga effekten av tillfälliga åtgärder, vilka genomförs medelst metoder som tillämpas inom skogsbruket, göra det möjligt att avhjälpa den tidigare kraftiga minskningen av antalet hackspettar.
- 249 Vad beträffar sparvugglan är det inte riktigt att dess häckningsplatser går förlorade om granar avlägsnas på 5 procent av det berörda området. Denna art, som bygger bo i håligheter gjorda av hackspettar, vanligtvis större hackspett, som är en art som förekommer i stort antal, har inga preferenser vad gäller vilken trädart den häckar i. Sparvugglan förekommer dessutom ofta i försämrade miljöer. Den är således mer allmänt förekommande i den brukade delen av Białowieżaskogen. På liknande sätt bor pärlugglan ofta i håligheter gjorda av spillkråkan. Den eventuella påverkan av att granar avlägsnas på 5 procent av Natura 2000-området Puszcza Białowieska kan således anses vara obefintlig för antalet sparvugglor och pärlugglor i Białowieżaskogen.
- 250 Enligt uppgifter från Finland har skogsbruk som innebär utglesning av skogsområden inte heller någon negativ påverkan på dessa arter, förutsatt att den avverkade andelen inte överstiger 50 procent av skogsområdet på lång sikt, och leder dessutom till ökad reproduktion tack vare ökad tillgång på föda. Populationerna av dessa arter ökar dessutom i storlek och sprider sig till nya områden. Så kallade ”synekologiskt värdefulla träd”, bland annat ihåliga träd, kommer att lämnas för att dö naturligt. Det kommer således att finnas tillgång till platser där sparvugglan och pärlugglan kan häcka, särskilt med hänsyn till att det i 2015 års förvaltningsplan föreskrivs åtgärder som består i att ”under förvaltningsinsatserna bevara alla tallar och granar med tydliga håligheter, utom vid fara för allmänheten”.

### ***b) Domstolens bedömning***

- 251 Artikel 5 i fågeldirektivet ålägger medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för skydd av samtliga fågelarter som avses i artikel 1 i direktivet. Enligt artikel 5 b och d i fågeldirektivet medför detta system bland annat ett förbud mot att avsiktligt förstöra eller skada dessa fågelarters bon och ägg eller bortföra deras bon eller att avsiktligt störa dem, särskilt under deras häcknings- och uppfödningssperiod, i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att uppnå syftet med direktivet.
- 252 Artikel 5 i fågeldirektivet kräver således att medlemsstaterna antar ett heltäckande och effektivt regelverk (dom av den 12 juli 2007, kommissionen/Österrike, C-507/04, EU:C:2007:427, punkterna 103 och 339, och dom av den 26 januari 2012, kommissionen/Polen, C-192/11, ej publicerad, EU:C:2012:44, punkt 25), genom att – i likhet med vad som föreskrivs i artikel 12 i livsmiljödirektivet – genomföra konkreta och specifika skyddsåtgärder som gör det möjligt att säkerställa att ovannämnda förbud respekteras, vilka främst syftar till att skydda häcknings- och rastplatserna för de fåglar som omfattas av fågeldirektivet. Dessa förbud ska dessutom tillämpas utan några begränsningar i tiden (dom av den 27 april 1988, kommissionen/Frankrike, 252/85, EU:C:1988:202, punkt 9).

- 253 I förevarande fall erinrar domstolen om att det i 2016 års bilaga och beslut nr 51 bland annat föreskrivs att granar som koloniserats av granbarkborren ska avverkas och att döda eller döende träd ska avlägsnas.
- 254 Det framgår tydligt av 2015 års förvaltningsplan att hundraåriga granar som koloniserats av granbarkborren, samt döda och döende träd, utgör en viktig livsmiljö för åtminstone spurvuggla, pärluggla, vitryggig hackspett och tretåig hackspett, vilka är förtecknade i bilaga I till fågeldirektivet. Såsom redan konstaterats i punkterna 167 och 168 ovan är det just avlägsnandet av dessa typer av träd som i 2015 års förvaltningsplan har utpekats som ett potentiellt hot mot dessa fågelarter.
- 255 Genom 2016 års bilaga tillåter sig således de polska myndigheterna att inom ramen för de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk göra avsteg från skyddet av dessa fåglar.
- 256 Det kan nämligen konstateras att varken bilagan eller beslutet innehåller några begränsningar angående åldern på de träd som omfattas av dessa åtgärder eller under vilka perioder dessa åtgärder kan genomföras inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska. Följaktligen innehåller varken bilagan eller beslutet någon konkret bestämmelse som syftar till att på ett effektivt sätt förhindra att de aktuella fågelarternas häcknings- och rastplatser försämras eller förstörs.
- 257 Till skillnad mot vad Republiken Polen har hävdats kan 2015 års miljökonsekvensbedömning inte leda till någon annan slutsats, eftersom det i punkt 4.2.3 däri endast anges att ”skogsbruksåtgärderna ska upphöra under häckningsperioderna”, men utan att det konstateras att nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för skydd av samtliga vilda fågelarter har vidtagits.
- 258 Sätillvida att nämnda medlemsstat har åberopat de bevarandeåtgärder som föreskrivs i 2015 års förvaltningsplan angående håligheter i tallar och granar, räcker det att erinra om att det, såsom redan konstaterats i punkt 215 ovan, enligt de polska myndigheterna framgår av punkt 4.2.4 i 2015 års miljökonsekvensbedömning att nämnda förvaltningsplan har blivit ”inaktuell” och att den därför inte har tillämpats av dessa myndigheter. Följaktligen kan Republiken Polen inte åberopa bestämmelserna i 2015 års förvaltningsplan till stöd för att de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk inte kommer att innebära att häcknings- eller rastplatserna för de fåglar som skyddas inom Natura 2000-området Puszcza Białowieska försämras eller förstörs.
- 259 Under dessa omständigheter finner domstolen att 2016 års bilaga och beslut nr 51, vilkas genomförande ofrånkomligen skulle leda till att häcknings- och rastplatserna för dessa fågelarter skadades eller förstördes, inte innehåller några konkreta och specifika skyddsåtgärder som skulle göra det möjligt att både se till att dessa rättsakters respektive tillämpningsområde inte omfattar avsiktliga ingrepp som påverkar dessa fåglars liv och livsmiljöer, och att förbudet 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, verkligen efterlevs.
- 260 Inget av de argument som Republiken Polen har anfört kan påverka denna slutsats.
- 261 För det första kan Republiken Polen, av de skäl som anges i punkterna 173–181 ovan, inte vinna framgång med något av argumenten avseende granbarkborrens spridning.
- 262 Sätillvida som Republiken Polen har hävdats att fågelpopulationerna i fråga har varit stabila eller rent av ökat ska det, för det andra, påpekas att domstolen redan har slagit fast att en sådan omständighet inte kan påverka ett åsidosättande av artikel 4.4 i fågeldirektivet, då denna bestämmelse ålägger medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra att fåglarna störs eller att deras livsmiljöer förstörs, eftersom skyldigheten att ge skydd föreligger innan det har konstaterats att antalet fåglar har minskat och innan risken för att en skyddad fågelart försvinner har konkretiserats (dom av den 14 januari 2016 kommissionen/Bulgarien C-141/14, EU:C:2016:8, punkt 76, och dom av den 24 november 2016, kommissionen/Spanien, C-461/14, EU:C:2016:895, punkt 83).



- 263 Det kan således konstateras att dessa överväganden, angående det generella systemet för skydd av fåglar som införs genom nämnda bestämmelse, är tillämpliga i än högre grad när det är fråga om det särskilda skydd som föreskrivs i artikel 5 b och d i fågeldirektivet.
- 264 Det ska för övrigt påpekas att Republiken Polen endast har hävdats att varken förekomsten av eller levnadssättet för de fyra fågelarter som är typiska för naturskogar, det vill säga sparvuggla, pärluggla, vitryggig hackspett och tretåig hackspett, hotas av de aktuella åtgärderna för aktivt skogsbruk. I detta avseende har nämnda medlemsstat bland annat åberopat uppgifter för åren 2014 och 2015 för att visa att antalet vitryggiga hackspettar inte har minskat. Dessa uppgifter hänför sig dock till tiden innan de aktuella åtgärderna genomfördes. Den omständigheten att det är möjligt att hitta ett större antal vitryggiga hackspettar och tretåiga hackspettar inom andra Natura 2000-områden i Polen är vad som anges i det standardformulär som gäller för Natura 200-området Puszcza Białowieska kan inte påverka slutsatsen att ovanstående åtgärder kan hota stabiliteten i populationerna av dessa båda arter inom Natura 200-området Puszcza Białowieska.
- 265 Vad för det tredje angår Republiken Polens påstående att avverkningen av gran inte riskerar att på ett betydande sätt skada livsmiljöerna för sparvuggla och pärluggla, finner domstolen att nämnda medlemsstat inte kan vinna framgång med sina argument, dels på grund av att det tydligt framgår av 2015 års förvaltningsplan att gran utgör den huvudsakliga livsmiljön för dessa fågelarter, dels på grund av att 2016 års bilaga i huvudsak anger att den avverkningsbara virkesvolymen i skogsdistriktet Białowieża ska tredubblas, i synnerhet med avseende på gran.
- 266 Mot bakgrund av ovanstående ska talan bifallas såvitt avser den fjärde anmärkningen avseende ett åsidosättande av artikel 5 b och d i fågeldirektivet.
- 267 Kommissionens talan ska följaktligen bifallas i sin helhet.
- 268 Det följer av det anförda att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter
- enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, genom att ha antagit en bilaga till skogsbruksplanen för skogsdistriktet Białowieża utan att ha försäkrat sig om att denna bilaga inte innebär att området av gemenskapsintresse och det särskilda skyddsområdet som utgör Natura 2000-området Puszcza Białowieska kommer att ta skada,
  - enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet samt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet, genom att underlåta att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper som anges i bilaga I till livsmiljödirektivet och för de arter som anges i bilaga II till samma direktiv, samt de fågelarter som anges i bilaga I till fågeldirektivet och för flyttfågelarter som inte omfattas av nämnda bilaga och som är regelbundet förekommande, för vilka det område av gemenskapsintresse och det särskilda skyddsområdet som utgör Natura 2000-området Puszcza Białowieska har utsetts,
  - enligt artikel 12.1 a och d i livsmiljödirektivet, genom att underlåta att säkerställa ett strikt skydd för saproxyliska skalbaggar, nämligen glansspraktbagge (*Buprestis splendens*), cinnoberbagge (*Cucujus cinnaberinus*), rödhalsad brunbagge (*Phryganophilus ruficollis*) och *Pytho kolwensis*, vilka är angivna i bilaga IV till nämnda direktiv, det vill säga genom att inte förbjuda avsiktligt dödande eller avsiktlig störning av dessa arter, samt förorsakande av skador på eller förstörelse av deras parningsplatser i skogsdistriktet Białowieża, och
  - enligt artikel 5 b och d i fågeldirektivet, genom att underlåta att säkerställa ett skydd för de fågelarter som avses i artikel 1 i nämnda direktiv, bland annat sparvuggla (*Glaucidium passerinum*), pärluggla (*Aegolius funereus*), vitryggig hackspett (*Dendrocopos leucotos*) och tretåig

hackspett (*Picoides tridactylus*), det vill säga genom att underlåta att 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.

## Rättegångskostnader

<sup>269</sup> Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna 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.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

### 1) Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter

- enligt artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013, genom att ha antagit en bilaga till skogsbruksplanen för skogsdistriktet Białowieża utan att ha försäkrat sig om att denna bilaga inte innebär att området av gemenskapsintresse och det särskilda skyddsområdet PLC200004 Puszcza Białowieska kommer att ta skada,
- enligt artikel 6.1 i direktiv 92/43, i dess lydelse enligt direktiv 2013/17, samt artikel 4.1 och 4.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar, i dess lydelse enligt direktiv 2013/17, genom att underlåta att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper som anges i bilaga I till direktiv 92/43, i dess lydelse enligt direktiv 2013/17, och för de arter som anges i bilaga II till samma direktiv, samt de fågelarter som anges i bilaga I till direktiv 2009/147, i dess lydelse enligt direktiv 2013/17, och för flyttfågelarter som inte omfattas av nämnda bilaga och som är regelbundet förekommande, för vilka området av gemenskapsintresse och det särskilda skyddsområdet PLC200004 Puszcza Białowieska har utsetts,
- enligt artikel 12.1 a och d i direktiv 92/43, i dess lydelse enligt direktiv 2013/17, genom att underlåta att säkerställa ett strikt skydd för saproxylliska skalbaggar, nämligen glanspraktbagge (*Buprestis splendens*), cinnoberbagge (*Cucujus cinnaberinus*), rödhalsad brunbagge (*Phryganophilus ruficollis*) och *Pytho kolwensis*, vilka är angivna i bilaga IV till nämnda direktiv, det vill säga genom att inte förbjuda avsiktligt dödande eller avsiktlig störning av dessa arter, samt förorsakande av skador på eller förstörelse av deras parningsplatser i skogsdistriktet Białowieża, och
- enligt artikel 5 b och d i direktiv 2009/147, i dess lydelse enligt direktiv 2013/17, genom att underlåta att säkerställa ett skydd för de fågelarter som avses i artikel 1 i nämnda direktiv, bland annat sparvuggla (*Glaucidium passerinum*), pärluggla (*Aegolius funereus*), vitryggig hackspett (*Dendrocopos leucotos*) och tretåig hackspett (*Picoides tridactylus*), det vill säga genom att underlåta att 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) Republiken Polen ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter