



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 13 juli 2023¹

Mål C-434/22

**AS ”Latvijas valsts meži”
mot**

Dabas aizsardzības pārvalde

(begäran om förhandsavgörande ställd av Administratīvā rajona tiesa (Förvaltningsdomstolen i första instans, Lettland))

”Begäran om förhandsavgörande – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Direktiv 92/43/EEG – Lämplig bedömning av konsekvenserna för området – Begreppet plan eller projekt – Ingrepp i en skog i syfte att förebygga bränder – Direkt samband med skötseln och förvaltningen av området eller nödvändigheten av detta – Behov av snabba åtgärder – Förebyggande åtgärder – Principen om lojalt samarbete – Gottgörelse av påverkan”

I. Inledning

1. Genom artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG (”habitatdirektivet”)² krävs en föregående bedömning av den påverkan som planer och projekt på betydande sätt skulle kunna ha på naturreservat av unionsintresse – så kallade Natura-2000-områden. Måste därvid även förebyggande brandskyddsåtgärder i skogsområden bedömas på förhand? Vilka är konsekvenserna av en underlåtenhet att utföra en bedömning? Detta är de frågor som ska besvaras i förevarande begäran om förhandsavgörande.

2. Förfarandet i det nationella målet gäller att nyttjaren av en skog i ett Natura-2000-område utan föregående bedömning har fällt träd i syfte att underlätta en framtida brandbekämpning. Efter det att de myndigheter som har ansvaret för bevarandet av områden fick kännedom om detta föreskrev de vissa åtgärder mot vilka nyttjaren har väckt talan. Utöver bedömningsskyldigheten i fråga om sådana förebyggande brandskyddsåtgärder kommer det här att behandlas vilka åtgärder som kan föreskrivas om sådan verksamhet har bedrivits utan föregående bedömning.

¹ Originalspråk: tyska.

² 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 om anpassning av vissa direktiv på miljöområdet med anledning av Republikens Kroatiens anslutning (EUT L 158, 2013, s. 193).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

3. I artikel 1.1 i direktiv 92/43/EEG definieras ett särskilt bevarandeområde som ”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.”

4. För utseendet av särskilda bevarandeområden fastställs i artikel 4.4 i direktiv 92/43/EEG följande:

”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. Skyddet av Natura-2000-områden regleras främst i artikel 6 i direktiv 92/43/EEG i enlighet med följande:

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

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

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

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

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

6. Dessutom upptas i den första tolkningsfrågan definitionen av projekt i artikel 1.2 a i direktiv 2011/92/EU³, vilken lyder som följer:

”2. I detta direktiv gäller följande definitioner:

a) projekt:

- utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten,
- andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning.

b) ...”

B. Lettisk rätt

7. Lettland har införlivat direktiv 92/43/EEG genom Likums ”Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām” (lagen om särskilda bevarandeområden).

8. Till skydd för det område som tvisten gäller utfärdades Ministru kabineta 2017. gada 16. augusta noteikumi Nr. 478, ”Dabas lieguma ”Ances purvi un meži” individuālie aizsardzības un izmantošanas noteikumi” (ministerrådets dekret nr 478 av den 16 augusti 2017 om särskilda regler för bevarande och användning av naturreservatet Ances mossar och skogar) (nedan kallat dekret nr 478).

9. I punkt 11.2 i dekret nr 478 föreskrivs att det på skogsmark är förbjudet att avverka torra träd och att ta bort fallna träd, förna eller delar av träd vars diameter överstiger 25 cm på den tjockaste delen, om deras totala volym är mindre än 20 kubikmeter per hektar bestånd, med följande undantag: 11.2.1. avverkning och avlägsnande av farliga träd, när träden lämnas kvar i beståndet, 11.2.2. att företa sådana handlingar i prioriterade skogsbiotoper i Europeiska unionen: i sumpskogar (91D0*), i skogar på gytjemark (9080 *), i alluvial kantskog och flodslätter (91E0*) och i äldre eller naturliga boreala skogar (9010 *), där det är förbjudet att fälla torra träd och ta bort nedfallna träd, förna eller delar av dessa, vars diameter överstiger 25 cm på den tjockaste delen.

10. I punkt 23.3.3 i dekret nr 478 föreskrivs att skogsbruksverksamhet är förbjuden i området med säsongsmässiga begränsningar från den 1 februari till den 31 juli, med undantag för åtgärder för skydd mot och bekämpning av skogsbränder.

11. För naturreservatet finns dessutom en naturskyddsplan (plan för åren 2016–2028, nedan kallad skyddsplanen), som godkänts av vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra 2016. gada 28. aprīļa rīkojums Nr. 105 (förordning nr 105 utfärdad den 28 april 2016 av ministern för miljöskydd och regional utveckling).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1) i dess lydelse enligt direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 (EUT L 124, 2014, s. 1).

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

12. Enligt begäran om förhandsavgörande är naturreservatet "Ances purvi un meži" (Ances mossar och skogar, nedan kallat bevarandeområdet) ett särskilt bevarandeområde av unionsintresse med en sammantagen areal av 9 822 ha.⁴ Området inrättades i syfte att säkerställa bevarandet, skötseln och förvaltningen av särskilt skyddade biotoper i Lettland och i Europeiska unionen, platser för sällsynta och skyddade djur- och växtarter samt hela landskapet med sandsänkor och sanddyner som finns i detta område. Naturreservatet omfattar 20 särskilt skyddade biotoper av unionsintresse med en sammanlagd yta på 9 173 hektar,⁵ 48 skyddade kärlväxter, 28 mossväxter, 2 svamparter, 9 lavar, 11 däggdjur, 61 sällsynta fåglar och 15 ryggradslösa arter. Området är viktigt för häckningen för sällsynta och utrotningshotade fåglar. År 2004 togs naturreservatet upp på listan över områden av internationell betydelse för fåglar (med en yta på 10 056 hektar).

13. Den 31 juli 2019 lämnade aktiebolaget Latvijas valsts meži⁶, in en ansökan till Valsts vides dienests (den statliga miljömyndigheten, Lettland) där den begärde att det skulle göras en inledande miljökonsekvensbedömning och att det skulle utfärdas tekniska standarder för genomförandet i naturreservatet av den verksamhet som planeras i planen för brandförebyggande åtgärder för år 2019, enligt Valsts meža dienests (statens skogsmyndighet, Lettland), vilka även innefattade trädfällning, som på lång sikt skulle göra det möjligt att förbättra brandskyddssituationen i naturreservatet och även säkerställa att skogsbränder som skulle kunna bryta ut förebyggs och bekämpas på ett effektivt sätt.

14. Genom ett beslut av den 4 december 2019 beslutade Ventspils reģionālā vides pārvalde (Ventspils regionala miljönämnd, Lettland) att tillämpa förfarandet för miljökonsekvensbedömning på sökandens föreslagna verksamhet. I beslut av den 20 februari 2020 ändrade Vides pārraudzības valsts birojs (Statens miljötillsynsmyndighet, Lettland) i sin tur det beslut som meddelades den 4 december 2019 av Ventspils reģionālā miljönämnd på så sätt, att verksamheten inte omfattades av förfarandet för miljökonsekvensbedömning, utan av förfarandet för bedömning av särskilda bevarandeområden av Natura-2000-områden.

15. Latvijas valsts meži meddelade Vides pārraudzības valsts birojs (Statens miljötillsynsmyndighet) att planen för brandskyddsåtgärder (för år 2019) inte hade genomförts och att förfarandet för bedömning av särskilda bevarandeområden av unionsintresse (Natura 2000) därför inte skulle tillämpas.

16. Den 7 och 14 januari 2021 inspekterade anställda vid Dabas aizsardzības pārvalde (miljöskyddsmyndigheten, Lettland) inom Kurlands regionförvaltning (Lettland) naturreservatet och konstaterade att Latvijas valsts meži hade fällt träd i ett cirka 17 km långt område av naturreservatet och breddat de naturliga vägarna.

⁴ Enligt punkt 1.1 i den standardiserade datablanketten (<https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=LV0523400>) rör det sig om ett område av typ C. Enligt förklaringarna i kommissionens genomförandebeslut av den 11 juli 2011 om ett formulär för upplysningar om Natura 2000-områden (EUT L 198, 2011, ss. 39 [, 53 och 54]) är detta således skyddat enligt både direktiv 92/43/EEG och 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.

⁵ Enligt punkt 3.1 i standardformuläret finns det stora områden med skyddade skogsnaturtyper på platsen, särskilt nästan 5 500 ha trädklädda sanddyner i den atlantiska, kontinentala och boreala regionen (2180), nästan 900 ha västlig taiga (9010 *), mer än 250 ha fennoskandisk lövsumpskog (9080 *) och cirka 730 ha sumpskog (91D0*). * i koden anger att de tre sistnämnda naturtyperna är prioriterade naturtyper.

⁶ Enligt bolagets webbplats (<https://www.lvm.lv/en/about-us>) förvaltar bolaget den statligt ägda skogsmarken i Lettland, totalt 1,6 miljoner hektar. Aktierna i företaget innehas av den lettiska staten (<https://www.lvm.lv/en/about-us/management>).

17. Miljöskyddsmyndigheten drog härav slutsatsen att det i förevarande fall hade bedrivits en verksamhet som varken angavs i förvaltningsplanen för området eller i Lettlands dekret nr 478. Myndigheten konstaterade dessutom att denna verksamhet ingick i den verksamhet som dessförinnan hade varit föremål för ovannämnda förfarande för att bedöma påverkan på bevarandeområdet.

18. Miljöskyddsmyndigheten ålade därför genom beslut av den 15 januari 2021 Latvijas valsts meži att minska den negativa inverkan på naturskyddsvärdena som orsakats av den verksamhet som bedrivits inom naturreservatet genom att i skogsbeståndet lämna kvar fällda tallar vars diameter överstiger 25 cm på den tjockaste delen. Den motiverade detta med att de fällda träden så småningom, genom den efterföljande naturliga nedbrytningen av träet, kommer att bli ett lämpligt substrat för utvecklingen för ett antal särskilt skyddade insektsarter som finns i naturreservatet, bland annat långhorning av arten *Tragosoma depsarium* och stor långhorning av arten *Ergates faber*. Latvijas valsts meži ålades även att öka den då otillräckliga mängden dött trä i dessa bestånd i den av EU prioriterade och skyddade biotopen 9010 * – ”äldre eller naturliga boreala skogar”.⁷

19. Latvijas valsts meži överklagade detta beslut, men miljöskyddsmyndighetens generaldirektör bekräftade detsamma genom beslut av den 22 mars 2021. Företaget väckte därpå talan vid Administratīvā rajona tiesa (Förvaltningsdomstolen i första instans, Lettland) om ogiltighet av nämnda beslut.

20. Sökanden, Latvijas valsts meži, har i sin ansökan anfört att detta företag i förevarande fall endast har bedrivit sådan verksamhet som är tillåten och nödvändig enligt lag, nämligen åtgärder för skydd mot skogsbränder för att minska brandfaran, vilket innebär underhåll av skogsvägar och naturliga vägar, inklusive trädfällning på grundval av tillstånd som utfärdats av Valsts meža dienests (statens skogsmyndighet) – åtgärder som inte omfattas av förfarandet för bedömning av bevarandeområden av unionsintresse (Natura 2000) och som har genomförts i enlighet med förvaltningsplanen för området och dekret nr 478.

21. Ansökan innehåller också en hänvisning till det avtal som ingicks vid ett seminarium som anordnades den 29 juli 2020 av statens skogsmyndighet om förbättrat brandskydd i skogar och mossar, inbegripet naturreservatet, enligt vilket träd behövde fällas i naturreservatet för att bevara naturliga vägar. Den skyldighet som föreskrivs i det angripna beslutet har en negativ inverkan på brandskyddet och utövandet av brandbekämpning inom naturreservatets område. Även statens skogsmyndighet har hänvisat till denna aspekt.

22. Mot bakgrund av ovanstående ställer Administratīvā rajona tiesa (Förvaltningsdomstolen i första instans) följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Omfattar begreppet ”projekt” i den mening som avses i artikel 1.2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt även verksamhet som bedrivs i ett skogsområde för att säkerställa att skogens infrastrukturanläggningar för brandskydd i detta skogsområde underhålls i enlighet med de brandskyddskrav som föreskrivs i den tillämpliga lagstiftningen?

⁷ Enligt bilaga 1 till direktiv 92/43/EEG betecknas prioriterad livsmiljö 9010 * ”västlig taiga”.

- 2) Om den första frågan besvaras jakande: Ska verksamhet som bedrivs i ett skogsområde för att säkerställa underhåll av skogens infrastrukturanläggningar för brandskydd i detta skogsområde i enlighet med de brandskyddskrav som föreskrivs i den tillämpliga lagstiftningen anses utgöra ett projekt som direkt hänger samman med eller är nödvändigt för skötseln och förvaltningen av skogsområdet, i den mening som avses i artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, vilket innebär att förfarandet för bedömning av särskilda bevarandeområden av unionsintresse (*Natura 2000*) inte behöver genomföras i samband med sådan verksamhet?
- 3) Om den andra frågan besvaras nekande: Krävs det enligt artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter att det även görs en bedömning av sådana planer och projekt (verksamhet) som, även om de inte direkt hänger samman med och inte heller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av det särskilda bevarandeområdet, kan påverka bevarandeområden av unionsintresse (*Natura 2000*) på ett betydande sätt, och som ändå genomförs i enlighet med nationell lagstiftning i syfte att uppfylla kraven avseende skydd mot och bekämpning av skogsbränder?
- 4) Om den tredje frågan besvaras jakande: Kan denna verksamhet fortskrida och slutföras innan förfarandet för bedömning i efterhand av särskilda bevarandeområden av unionsintresse (*Natura 2000*) genomförs?
- 5) Om den tredje frågan besvaras jakande: Är de behöriga myndigheterna skyldiga att ställa krav på att skadan avhjälpas och vidta åtgärder för att undvika eventuell betydande påverkan för det fall omfattningen av påverkan inte har bedömts under förfarandet för bedömning av särskilda bevarandeområden av unionsintresse?”

23. Latvijas valsts meži, Dabas aizsardzības pārvalde (miljöskyddsmyndigheten) och Europeiska kommissionen har ingett skriftliga yttranden. Domstolen har i enlighet med artikel 76.2 i domstolens rättegångsregler avstått från att hålla muntlig förhandling eftersom den anser sig ha tillräckligt underlag för att besvara begäran om förhandsavgörande.

IV. Rättslig bedömning

24. I enlighet med domstolens önskemål kommer jag framför allt att inrikta mig på den femte tolkningsfrågan, vilken gäller miljöskyddsmyndighetens beslut som grundade sig på utebliven lämplig bedömning av konsekvenserna för området (avsnitt E). Utöver detta behöver emellertid också den andra och den fjärde tolkningsfrågan ett närmare beaktande. Dels gäller det de omtvistade förebyggande brandskyddsåtgärdernas samband med skötsel och förvaltning av området (avsnitt B), dels hur brådskande åtgärderna är (avsnitt D). Som svar på den första och den tredje tolkningsfrågan (avsnitten A och C) kommer jag huvudsakligen att framhålla domstolens tillämpliga rättspraxis.

A. Den första tolkningsfrågan – Underhåll och anläggning av vägar

25. I sin första tolkningsfråga anger den hänskjutande domstolen visserligen begreppet projekt i direktiv 2011/92/EU. I själva verket vill den emellertid få ett svar på huruvida trädffällning för att iståndsätta eller skapa naturliga vägar inom ett bevarandeområde, i överensstämmelse med de rättsliga kraven på brandskydd, ska anses vara ett projekt i den mening som avses artikel 6.3 första meningen i direktiv 92/43/EEG.

26. Enligt artikel 6.3 första meningen i direktiv 92/43/EEG behöver konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av ett område nämligen på lämpligt sätt bedömas för ett särskilt bevarandeområde endast om en plan eller ett *projekt* i enlighet med direktivet enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt.

27. Visserligen definieras inte begreppet projekt i direktiv 92/43/EEG, men i artikel 1.2 a i direktiv 2011/92/EU återfinns en definition. Enligt denna omfattar begreppet projekt utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten samt andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning. Av EU-domstolens praxis framgår att det som anges i fråga om ett projekt i den mening som avses i direktiv 2011/92/EU i ännu högre grad är tillämpligt på ett projekt i den mening som avses i direktiv 92/43/EEG.⁸

28. Visserligen definieras begreppet projekt snävare i direktiv 2011/92/EU än i direktiv 92/43/EEG, eftersom förutsättningarna för ”installationer eller arbeten” eller ”ingrepp” saknas i direktiv 92/43/EEG. Sålunda omfattar begreppet projekt i direktiv 92/43/EEG även sådana projekt som inte omfattas av begreppet projekt i direktiv 2011/92/EU.⁹ Det avgörande är huruvida den berörda verksamheten på betydande sätt kan påverka ett bevarandeområde¹⁰ eller om det är sannolikt eller finns en risk för att en plan eller ett projekt på betydande sätt påverkar området.¹¹

29. Skapandet av en naturlig väg genom trädffällning skulle kunna anses vara utförande av andra installationer eller arbeten.¹² Å andra sidan skulle trädffällning för underhåll av befintliga vägar åtminstone kunna utgöra ett annat ingrepp i den naturliga omgivningen. I alla händelser är sådana åtgärder i ett bevarandeområde som – liksom i förevarande fall¹³ – omfattar skydd av skogliga livsmiljötyper i princip förbundna med sannolikhet eller fara för betydande påverkan.

⁸ Dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkterna 23 och 26), dom av den 14 januari 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 38), och dom av den 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl. (C-293/17 och C-294/17, EU:C:2018:882, punkterna 60, 65 och 66).

⁹ Dom av den 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl. (C-293/17 och C-294/17, EU:C:2018:882, punkterna 63–65).

¹⁰ Se mitt förslag till avgörande i de förenade målen Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl. (C-293/17 och C-294/17, EU:C:2018:622, punkt 117), och dom av den 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl. (C-293/17 och C-294/17, EU:C:2018:882, punkterna 67–72).

¹¹ Se dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkterna 41 och 43), dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 111), och dom av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 119).

¹² Se dom av den 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl. (C-293/17 och C-294/17, EU:C:2018:882, punkt 72), i fråga om anläggandet av en beteshage.

¹³ Se punkt 5 ovan.

30. Den första tolkningsfrågan bör således besvaras så, att trädfällning inom ett bevarandeområde för skydd av skogliga livsmiljöer i syfte att underhålla eller nyskapa infrastrukturanläggningar i detta område i enlighet med de lagstadgade brandskyddskraven utgör ett projekt i den mening som avses i artikel 6.3 första meningen i direktiv 92/43/EEG.

B. Den andra tolkningsfrågan – Skötsel och förvaltning av ett område

31. Genom den andra tolkningsfrågan ska det klargöras huruvida trädfällning inom ett bevarandeområde för skydd av skogliga livsmiljöer i syfte att, i enlighet med de lagstadgade brandskyddskraven, underhålla eller nyskapa infrastrukturanläggningar i området som direkt har samband med skötsel och förvaltning av ett område eller är nödvändiga för ändamålet.

32. Enligt artikel 6.3 första meningen i direktiv 92/43/EEG krävs det nämligen inte en lämplig bedömning med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området om de berörda åtgärderna direkt har samband med skötsel och förvaltning av området eller är nödvändiga för ändamålet.

33. Exploatören av ett skogsområde anser säkerligen att förebyggande brandskyddsåtgärder i detta område direkt har samband med skötseln och förvaltningen av området eller är nödvändiga för ändamålet.

34. I artikel 6 i direktiv 92/43/EEG behandlas emellertid skyddet av 2000-områden. Sålunda avses med ”skötsel och förvaltning av området” inte åtgärder för ett ekonomiskt utnyttjande av området utan åtgärder i den mening som avses i definitionen i artikel 1.1, vilka syftar till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts.

35. Dessa åtgärder ska enligt artikel 6.1 motsvara de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena. I artikel 4.4 föreskrivs att en medlemsstat när den utser områden ska fastställa prioriteringar 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 ska bli sammanhängande, mot bakgrund av den risk för försämring eller förstörelse som området är utsatt för. Vid fastställandet av dessa åtgärder och prioriteringar måste medlemsstaterna dessutom beakta bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap.¹⁴

36. I enlighet härmed har EU-domstolen i överträdelseförfarandet angående Białowieżaskogen prövat huruvida de omtvistade trädfällningsarbetena stod i överensstämmelse med den för bevarandeområdet fastställda målsättningen vad gäller bevarandet och bevarandeåtgärderna. Eftersom så inte var fallet tillbakavisade domstolen medlemsstatens påstående att dessa arbeten direkt hängde samman med eller var nödvändiga för skötseln och förvaltningen av området.

37. Förebyggande åtgärder för att förhindra eller bekämpa bränder kan i den mening som avses i artikel 6.3 första meningen i direktiv 92/43/EEG hänga samman med skötseln och förvaltningen av ett bevarandeområdes eller vara nödvändiga för ändamålet. Bränder kan nämligen påverka skyddade livsmiljötyper och därmed inverka på målsättningen vad gäller bevarandet av

¹⁴ förslag till avgörande av generaladvokaten Čapeta i målet kommissionen/Irland (Bevarande av särskilda skyddsområden) (C-444/21, EU:C:2023:90, punkt 49) samt mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Frankrike (C-241/08, EU:C:2009:398, punkt 70).

området.¹⁵ I enlighet härmed innehåller enligt begäran om förhandsavgörande både skyddsplanen och Lettlands dekret nr 478¹⁶ indirekta hänvisningar till nödvändigheten av brandskydds- och brandbekämpningsåtgärder i det berörda bevarandeområdet.

38. Det följer härav emellertid inte att *samtliga* förebyggande brandskyddsåtgärder, eller åtminstone de omtvistade åtgärderna, nödvändigtvis krävs för ändamålet. Detta framgår redan av att bränder också ingår i den naturliga utvecklingen inom vissa skyddade livsmiljötyper och därför till och med kan vara nödvändiga för vissa arter.¹⁷ Även miljöskyddsmyndigheten framhåller detta i sitt resonemang.

39. Sålunda definieras i kommissionens tolkningsmanual för livsmiljötyperna enligt bilaga I till direktiv 92/43/EEG den prioriterade livsmiljötypen 9010 * ”Västlig taiga” som naturliga äldre skogar samt ungskog som på naturligt sätt växer upp efter en brand.¹⁸ I enlighet härmed har medlemsstater för denna livsmiljötyp och för livsmiljötyp 2180 ”trädklädda sanddyner i atlantisk, kontinental och boreal region”, vilka täcker stora delar av det bevarandeområde som tvisten gäller, angett *både* eld *och* bekämpandet av eld bland de tio största hoten och belastningarna.¹⁹

40. I vad mån trädfällning för istandsättning eller nyskapande av naturliga vägar inom ett bevarandeområde påverkar bevarandeområdet är avhängig av var de fällda träderna befinner sig och i synnerhet av om de livsmiljötyper eller arter som skyddas där är berörda, samt av trädens art och status.

41. Även om vissa målsättningar vad gäller bevarandet av ett område därigenom skulle påverkas negativt är det emellertid möjligt att medlemsstaten tillmäter brandskyddet en större betydelse. Enligt artikel 4.4 i direktiv 92/43/EEG ska medlemsstaterna nämligen fastställa prioriteringar och sålunda i synnerhet finna lösning på konflikter mellan olika målsättningar.²⁰ En avvägning till förmån för förebyggande brandskyddsåtgärder kan vara motiverad om risken för framtida påverkan på området genom bränder väger tyngre än den konkreta inverkan av berörda åtgärder på vissa målsättningar vad gäller bevarandet av området.

42. Denna avvägning förutsätter emellertid att stor hänsyn tas till målsättningen vad gäller bevarandet av ett område. En allmän behörighet för brandskydd eller offentlig skogsförvaltning hos en myndighet kan således inte ligga till grund för en befogenhet att slå fast att förebyggande brandskyddsåtgärder är bevarandeåtgärder för ett Natura-2000-område. Inte heller kan ett företag som exploaterar området avgöra detta. Avvägningen ska i stället göras av de myndigheter som i enlighet med nationell rätt är behöriga med avseende på bevarandet av områden, det vill säga för fastställelsen av målsättningen vad gäller bevarandet och bevarandeåtgärderna i enlighet med artiklarna 4.4 och 6.1 i direktiv 92/43/EEG.

43. Förebyggande åtgärder på grundval av allmänna rättsliga bestämmelser om brandskydd eller brandskyddsplaner som grundar sig på dessa kan därför i den mening som avses i artikel 6.3 första meningen i direktiv 92/43/EEG direkt hänga samman med skötseln och förvaltningen av

¹⁵ Europeiska kommissionen, *Natura 2000 and Forests* (2015, särskilt s. 15, 27 och 28).

¹⁶ Se, exempelvis, punkt 23.3.3, punkt 10 ovan.

¹⁷ Europeiska kommissionen, *Natura 2000 and Forests* (2015, ss. 13 och 62).

¹⁸ Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för miljö, Enheten Natur och biologisk mångfald (ENV B. 3), *Interpretation Manual of European Union Habitats – EUR*, 28 april 2013, s. 102.

¹⁹ Europeiska miljöbyrån, Factsheet 2180 Wooded dunes of the Atlantic, Continental and Boreal Region, Report under the Article 17 of the Habitats Directive Period 2007–2012, och Factsheet 9010 Western Taiga, Report under the Article 17 of the Habitats Directive, Period 2007–2012 (tillgänglig på <https://projects.eionet.europa.eu/habitat-art17report/library/2007–2012-reporting/factsheets>).

²⁰ Se dom av den 4 mars 2010, kommissionen/Frankrike (C-241/08, EU:C:2010:114, punkt 53).

ett bevarandeområdes eller vara nödvändiga för ändamålet endast om de samtidigt ingår i de fastställda bevarandeåtgärderna enligt artiklarna 4.4 och 6.1. Förebyggande brandskyddsåtgärder som inte uppfyller detta villkor och skulle kunna inverka på målsättningen vad gäller bevarandet av området måste däremot underkastas en lämplig bedömning av konsekvenserna för området i enlighet med artikel 6.3 första meningen.

C. Den tredje tolkningsfrågan – Bestämmelser om brandbekämpning

44. I den tredje tolkningsfrågan tas åter det förhållande upp att de omtvistade åtgärderna vidtas för att iaktta den nationella lagstiftningen i syfte att tillgodose kraven på skydd mot och bekämpning av skogsbränder. Därför ställs frågan huruvida en bedömning av konsekvenserna för området ska genomföras trots dessa nationella bestämmelser, om förutsättningarna i artikel 6.3 första meningen i direktiv 92/43/EEG för en sådan bedömning föreligger.

45. Skyldigheten enligt artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG att bedöma konsekvenserna för ett område innehåller emellertid inget undantag för åtgärder som föreskrivs i nationell rätt. Den nationella lagstiftningen om brandbekämpning kan således inte upphäva kraven i artikel 6.3.

46. På det praktiska planet måste därför den nationella domstolen tolka bestämmelserna för införlivande av artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG samt alla andra nationella bestämmelser, inbegripet bestämmelserna om brandbekämpning, så brett som möjligt inom ramen för kraven i artikel 6.3.²¹ Genom tolkningen ska det i möjligaste mån säkerställas att även åtgärder för att iaktta nationell brandskyddslagstiftning bedöms om förutsättningarna för en bedömningsskyldighet föreligger. Enligt miljöskyddsmyndighetens och kommissionens uppgifter är detta fullt möjligt inom lettisk rätt.

47. Om en sådan direktivkonform tolkning ändå inte skulle vara möjlig kan direktiv 92/43/EEG likväl inte ligga till grund för några direkt tillämpliga skyldigheter för enskilda, eftersom det här rör sig om ett direktiv.²² Privata skogsägare skulle därmed på grundval av brandskyddsbestämmelserna kunna åberopa nationellt införda undantag från skyldigheten att bedöma konsekvenserna för området.

48. Företaget Latvijas valsts meži är emellertid enligt uppgifterna på dess webbplats helt och hållet den lettiska statens egendom och sköter och förvaltar Lettlands statliga skogar. Detta kommer även till uttryck i dess namn, vilket kan översättas med "Lettlands statliga skogar". Om detta är fallet, vilket den hänskjutande domstolen måste bedöma om tvivel skulle råda, står Latvijas valsts meži under kontroll av den lettiska staten, som inte får dra någon fördel av ett felaktigt införlivande av direktiv 92/43/EEG.²³ I detta fall kan direktiv 92/43/EEG direkt göras gällande mot Latvijas valsts meži.²⁴

²¹ Se, i fråga om skyldigheten till en unionsrättskonform tolkning, dom av den 10 april 1984, von Colson och Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punkt 26), och dom av den 1 augusti 2022, Sea Watch (C-14/21 och C-15/21, EU:C:2022:604, punkterna 83 och 84).

²² Se dom av den 7 augusti 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punkt 43), och dom av den 6 november 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punkt 66).

²³ Se dom av den 12 juli 1990, Foster m.fl. (C-188/89, EU:C:1990:313, punkt 17), och dom av den 10 oktober 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, punkt 32).

²⁴ Se dom av den 12 november 2019, kommissionen/Irland (Vindkraftspark i Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 91).

D. Den fjärde tolkningsfrågan – Fortsatta åtgärder före bedömningen av konsekvenserna för området

49. Genom sin fjärde tolkningsfråga vill den hänskjutande domstolen få svar på huruvida de omtvistade åtgärderna för brandbekämpning får fortsätta och fullbordas innan förfarandet för bedömning *i efterhand* av påverkan på Natura-2000-områden genomförs.

50. Möjligtvis har den hänskjutande domstolen med denna fråga i åtanke den rättspraxis enligt vilken nationella domstolar under vissa förhållanden kan låta verkningarna bestå för vissa tillstånd som har utfärdats i strid med en i unionsrätten föreskriven bedömningsskyldighet till dess att detta förfarandefel i efterhand har avhjälpes.²⁵

51. Begäran om förhandsavgörande innehåller dock – med undantag för den fjärde frågan – ingen uppgift om någon faktisk fortsättning av arbetena eller om en bedömning i efterhand av åtgärdernas miljökonsekvenser. Dessutom förutsätts för här angiven rättspraxis att fortsatt verkan av tillståndet, och den därmed sammanhängande fortsättningen av verksamheten, är nödvändig på grund av ett överskuggande allmänintresse, exempelvis av miljöskydds-²⁶ eller energiförsörjningsskäl.²⁷ Inte heller på denna punkt lämnas någon uppgift i begäran om förhandsavgörande.

52. Av bakgrunden till de angripna besluten och Latvijas valsts mežis argumentation framgår emellertid att de omtvistade åtgärderna hade vidtagits utan lämplig bedömning av konsekvenserna för området, eftersom företaget inte ville invänta bedömningen med tanke på hur brådskande det var med förebyggande åtgärderåtgärder för brandbekämpning. Jag tolkar därför den ställda frågan så, att den gäller huruvida det i överhängande situationer kan vara tillåtet att genomföra åtgärder som i princip kräver en föregående bedömning innan denna bedömning har utförts och slutsatserna av denna föreligger.

53. Något sådant förtida genomförande av åtgärder anges inte i artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG. I stället måste en lämplig bedömning i enlighet med lydelsen av bestämmelsen företas *före* den berörda åtgärden.²⁸ I enlighet härmed betecknar domstolen bedömningen som en *föregående* bedömning.²⁹

54. Denna tidsföljd är nödvändig för att det före genomförandet av en åtgärd så långt detta är möjligt ska vara utrett huruvida och, i förekommande fall, i vilken utsträckning som bevarandeområdet därigenom tar skada. Genom en bedömning i efterhand blir det av naturliga

²⁵ Dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkterna 55–63), dom av den 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkterna 34–43), dom av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkterna 178–182), samt dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkterna 90–95).

²⁶ Dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkterna 59–61), dom av den 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 39), samt dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkterna 90 och 91).

²⁷ Dom av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 179), och dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 92).

²⁸ Dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 34), 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).

²⁹ Dom av den 14 januari 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 48), dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl. (C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 33), och dom av den 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl. (C-293/17 och C-294/17, EU:C:2018:882, punkt 85).

skäl inte möjligt att förhindra en påverkan. Utan en grundlig inventering före påverkan kommer det normalt dessutom tveklöst att bli svårt att i efterhand fastställa området ursprungliga status och omfattningen av en eventuell påverkan.

55. Det är således i princip inte tillåtet att påbörja en åtgärd som kräver en bedömning förrän bedömningen av konsekvenserna för området har slutförts. Detta gäller i ännu högre grad för fortsättningen av en åtgärd, om man i strid med skyldigheten att bedöma konsekvenserna för området redan har inlett åtgärden.

56. Man kan visserligen föreställa sig olika slag av faror som eventuellt i anslutning till ovannämnda rättspraxis gällande bibehållande av utfärdade tillstånd³⁰ skulle kunna motivera ett undantag från *föregående* bedömning.

57. Särskilt verkliga och faktiska hot, såsom en eldsvåda eller en översvämning, talar för ett sådant undantag. Ett undantag är även tänkbart vid direkt hotande faror, vilka visserligen ännu inte är faktiskt förekommande, men som med mycket hög sannolikhet kommer att uppkomma i en nära framtid. En sådan sannolikhet skulle exempelvis kunna föreligga på grund av väderleksprognosen eller av att det uppströms har fallit avsevärda regnmängder som snart kommer att medföra översvämning nedströms.

58. Dock ska det inom detta förfarande inte gällas något avgörande om sådana fallkonstellationer. I stället tvistar parterna om förebyggande åtgärder syftande till att i framtiden – vid en tidpunkt som ännu inte kan förutsägas – kunna underlätta avvärandet av då verkliga och faktiska faror.

59. Visserligen är det normalt ändamålsenligt att så snabbt som möjligt vidta sådana förebyggande åtgärder, så att man är förberedd när en fara faktiskt uppstår. Behovet av skyndsamhet är dock betydligt lägre än vid verkliga och faktiska faror eller vid direkt hotande faror.

60. Härvidlag är medlemsstaterna skyldiga att anta bestämmelser och vidta åtgärder som gör det möjligt att, om så erfordras, i god tid fatta ett beslut om förebyggande åtgärder som står i samklang med bestämmelserna i artikel 6 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av områden.³¹

61. Om – såsom i förevarande fall – sådana åtgärder ska vara tillåtna enligt artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG måste medlemsstaten åtminstone se till att bedömningen av konsekvenserna för området kan utföras så snabbt som möjligt. Beaktandet av bästa vetenskapliga kunskaper på området³² samt deltagandet från allmänhetens sida³³ kommer utan tvivel att ta sin tid. Om de behöriga myndigheterna förfogar över tillräckliga resurser och har tillräcklig erfarenhet samt om alla berörda samarbetar på lojalt sätt borde det emellertid vara möjligt att inom några månader eller till och med ännu snabbare nå fram till ett beslut.

62. Enligt uppgifterna i begäran om förhandsavgörande förefaller det möjligt att det i förevarande fall hade kunnat fattas beslut om åtgärderna i rätt tid. Mellan den ansökan som ställdes av Latvijas valsts meži den 31 juli 2019 om utförande av en bedömning och det sista myndighetsbeslutet av

³⁰ Framför allt skulle härvid domen av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 179), kunna ge vägledning

³¹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2020, Alianța pentru combaterea abuzurilor (C-88/19, EU:C:2020:458, punkt 57).

³² Dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 54), 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 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 113).

³³ Dom av den 8 november 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 49).

den 20 februari 2020 förflöt faktiskt mer än sex månader. Under det påföljande året meddelade Latvijas valsts meži först att åtgärderna inte skulle genomföras och detta innan miljömyndigheten vid en inspektion i januari 2021 konstaterade att de i alla fall hade genomförts – utan bedömning. Åtgärderna vidtogs förmodligen under vintern 2020/2021, det vill säga över ett år efter ingivandet av den ursprungliga ansökan. Det kan därför förmodas att man hade kunnat utföra en lämplig bedömning av konsekvenserna för området.

63. Vidare bör det härom återigen framhållas att förebyggande åtgärder avseende brandskydd tjänar syftet att bevara ett område och kan därför i sin egenskap av bevarandeåtgärder direkt ha samband med skötseln och förvaltningen av ett område eller vara nödvändiga för detta ändamål.³⁴ Vid fastställelsen av bevarandeåtgärder måste man visserligen också beakta bästa vetenskapliga kunnande,³⁵ och ett deltagande från allmänhetens sida kan också vara nödvändigt.³⁶ Flexibiliteten är dock något högre än vid bedömningen av konsekvenserna för området i enlighet med artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG. Det torde därför normalt vara bättre och även snabbare att besluta om förebyggande brandskyddsåtgärder i samband med bevarandeåtgärderna för området.

64. Förebyggande brandskyddsåtgärder som på betydande sätt skulle kunna påverka ett särskilt bevarandeområde och inte syftar till att avvärja en faktisk eller direkt hotande faktisk fara för ett överskuggande skyddsobjekt och heller inte har fastställts som bevarandeåtgärder enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i direktiv 92/43/EEG får därmed inte vidtas innan en lämplig bedömning av konsekvenserna för området enligt artikel 6.2 har utförts. Medlemsstaterna är i alla händelser skyldiga att sörja för att sådana åtgärder kan bedömas så snabbt som möjligt.

E. Den femte tolkningsfrågan – Gottgörelse

65. Genom den femte tolkningsfrågan vill den hänskjutande domstolen få svar på huruvida de behöriga myndigheterna är skyldiga att för undvikande av eventuell betydande påverkan begära skadestånd och vidta åtgärder om omfattningen av påverkan på ett Natura-2000-område inte har bedömts i enlighet med artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG.

66. Denna fråga har inget samband med statens ansvar för skador som enskilda har lidit genom en överträdelse av unionsrätten som kan tillskrivas staten.³⁷ I stället vill den hänskjutande domstolen få svar på om de behöriga myndigheterna måste begära skadestånd eller andra åtgärder av enskilda som har påverkat ett Natura-2000-område utan lämplig bedömning av konsekvenserna för området.

67. Målet med detta ”skadestånd” kan normalt inte vara en finansiell gottgörelse utan ett genuint ”återställande av naturen”, det vill säga gottgörelse av påverkan på området. En fullständig gottgörelse är visserligen sällan möjlig. Exempelvis gäller det i förevarande fall nedhuggna träd som först efter decennier kan ersättas med nya. Emellertid kan man ofta vidta åtgärder för att minska påverkan eller kompensera denna på annan plats.

³⁴ Se punkterna 37–43 ovan.

³⁵ Se punkt 35 ovan.

³⁶ Se mitt förslag till avgörande i målen CFE och Terre wallonne (C-43/18 och C-321/18, EU:C:2019:56). Se även dom av den 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102).

³⁷ Dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428, punkt 33), dom av den 14 mars 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punkt 40), samt dom av den 22 december 2022, Ministre de la Transition écologique och Premier ministre (Statens ansvar för luftföroreningar) (C-61/21, EU:C:2022:1015).

68. Med denna tolkning syftar frågan till att bringa klarhet i huruvida miljöskyddsmyndigheten på grundval av direktiv 92/43/EEG, såsom i det nationella målet, måste utfärda de angripna besluten. Enligt begäran om förhandsavgörande ålade denna myndighet Latvijas valsts meži, att lämna kvar de i skogsbestånden nedhuggna tallar vars diameter översteg 25 cm på den tjockaste delen och att öka den då otillräckliga mängden dött trä i bestånden av den av EU prioriterade och skyddade biotopen 9010 * ”västlig taiga”.

69. Det sistnämnda beslutet tolkar jag så, att Latvijas valsts meži inte får bortskaffa dött trä förrän sådant förekommer i tillräcklig mängd. Man kan nämligen inte anta att miljöskyddsmyndigheten genom beslutet ville begära att träd skulle dödas till dess att en viss andel dött trä har uppnåtts. Med denna tolkning upprepas i beslutet av allt att döma endast de skyldigheter som redan föreligger i enlighet med punkt 11.2 i dekret nr 478 att vid otillräcklig andel dött trä avstå från bortskaffande av detta. Det gäller således inte beslutet om gottgörelse.

70. Följaktligen uppkommer framför allt frågan huruvida de behöriga myndigheterna var skyldiga att anvisa Latvijas valsts meži att lämna kvar i skogsbestånden nedhuggna tallar vars diameter översteg 25 cm på den tjockaste delen.

71. Den hänskjutande domstolen ställer visserligen frågan huruvida detta beslut var påkallat för att undvika eventuell betydande påverkan. Denna fråga uppkommer emellertid endast om det för trädfällning krävdes en lämplig bedömning av konsekvenserna för området, vilken inte företogs. Således innebär detta beslut framför allt att Latvijas valsts meži inte får fortsätta med de åtgärder som vidtagits i strid med artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG genom att bortskaffa de olagligt fällda träden ur skogen.

72. Inte heller detta beslut syftar således till gottgörelse eller direkt till undvikande av eventuell betydande påverkan, utan endast till att förhindra en fortsatt överträdelse av artikel 6.3 i direktiv. Att det därmed också sker en begränsning av den negativa påverkan av denna överträdelse är endast en sidoeffekt.

73. Medlemsstaterna och alla deras myndigheter är enligt artikel 288 tredje stycket FEUF och unionens lojalitetsprincip enligt artikel 4.3 FEU skyldiga att utfärda ett föreläggande om att ett åsidosättande av unionsrätten måste upphöra jämte genomförandebestämmelser härom redan genom att de är bundna till olika direktiv. Enligt unionens lojalitetsprincip ska medlemsstaterna bland annat vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter. Denna skyldighet åvilar inte endast staten som sådan utan även alla övriga myndigheter inom ramen för deras befogenheter,³⁸ det vill säga även miljömyndigheten. Genom denna skyldighet åläggs dessutom även företag som står under medlemsstatens kontroll,³⁹ vilket av allt att döma är fallet i fråga om Latvijas valsts meži.⁴⁰

³⁸ Dom av den 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 64), dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 43), och dom av den 12 november 2019, kommissionen/Irland (Vindkraftspark i Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkterna 75 och 90), samt dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 173).

³⁹ Dom av den 12 november 2019, kommissionen/Irland (Vindkraftspark i Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 91).

⁴⁰ Se punkt 48 ovan.

74. I samband med andra miljökonsekvensbedömningar har EU-domstolen därför slagit fast att det för att kunna kompensera en underlåtenhet att företa en bedömning kan krävas att ett redan utfärdat tillstånd återkallas eller inhiberas.⁴¹ Samma sak gäller i fråga om förhindrande av fortsättning med en verksamhet som står i strid med unionsrätten.

75. Det bör således slås fast att en medlemsstats myndigheter inom ramen för sina befogenheter enligt artikel 288 tredje stycket FEUF och artikel 4.3 FEU är skyldiga att åtgärder som vidtagits i strid med artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG ska upphöra. Ett företag som står under medlemsstatens kontroll är därvid redan direkt och utan nationell reglering eller ett myndighetsbeslut skyldigt att upphöra med en sådan åtgärd.

76. Endast för den händelse att EU-domstolen vill uttala sig om inte endast upphörande av överträdelse, utan även om verklig gottgörelse av skador ska det framhållas att även unionens lojalitetsprincip är tillämplig. Enligt denna ska nämligen medlemsstaterna också bringa de otillåtna följdverkningarna av en överträdelse av gemenskapsrätten att upphöra⁴² och ersätta all den skada som orsakats genom överträdelser.⁴³

77. Även om en unionsrättslig reglering, såsom direktiv 92/43/EEG, inte innehåller någon särskild bestämmelse i vilken det i enlighet med artikel 4.3 FEU föreskrivs om påföljd vid överträdelse av densamma är medlemsstaterna dessutom skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa gemenskapsrättens tillämplighet och verkan.⁴⁴ Därmed avses åtgärder och i synnerhet regleringar som syftar till att enskilda ska iaktta unionsrättsliga bestämmelser. Visserligen tar man i detta sammanhang mest upp påföljder,⁴⁵ men bestämmelser om gottgörelse av eventuella skador till följd av åsidosättandet av unionsrätten har högre prioritet.⁴⁶ Huvudsyftet med bestämmelserna är nämligen inte att sanktionera enskilda personer utan att upprätta och bevara en viss status. Dessutom ökar en skyldighet till gottgörelse av skador bestämmelsernas genomslagskraft, eftersom denna utgör ett incitament till att undvika överträdelse.⁴⁷

78. Vid bevarandet av områden i enlighet med direktiv 92/43/EEG är målet att iståndsätta eller bevara en viss status av särskild vikt eftersom bestämmelserna härom syftar till att skydda Europeiska unionens gemensamma naturarv.⁴⁸

⁴¹ Dom av den 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkterna 65 och 68), dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkterna 46 och 47), dom av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkterna 170 och 172), samt dom av den 12 november 2019, kommissionen/Irland (Vindkraftspark i Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 75).

⁴² Dom av den 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 64), dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 43), dom av den 12 november 2019, kommissionen/Irland (Vindkraftspark i Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkterna 75 och 90), samt dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 173).

⁴³ Dom av den 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 66), och dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkterna 65–68).

⁴⁴ Dom av den 21 september 1989, kommissionen/Grekland (68/88, EU:C:1989:339, punkt 23), dom av den 8 september 2005, Yonemoto (C-40/04, EU:C:2005:519, punkt 59), och dom av den 3 april 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283, punkt 37).

⁴⁵ Dom av den 21 september 1989, kommissionen/Grekland (68/88, EU:C:1989:339, punkt 24), dom av den 8 september 2005, Yonemoto (C-40/04, EU:C:2005:519, punkt 59), och dom av den 3 april 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283, punkt 37).

⁴⁶ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juli 2008, kommissionen/Italien (C-132/06, EU:C:2008:412, punkterna 37–39 och 44–46), i fråga om uppbörd av undandragna belopp, samt dom av den 20 september 2001, Courage och Crehan (C-453/99, EU:C:2001:465, punkt 26), och dom av den 12 december 2019, Otis m.fl. (C-435/18, EU:C:2019:1069, punkt 22), i fråga om skadestånd för kartellavtal.

⁴⁷ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juli 2008, kommissionen/Italien (C-132/06, EU:C:2008:412, punkt 47), samt dom av den 20 september 2001, Courage och Crehan (C-453/99, EU:C:2001:465, punkt 27), och dom av den 12 december 2019, Otis m.fl. (C-435/18, EU:C:2019:1069, punkt 24).

⁴⁸ Dom av den 10 januari 2006, kommissionen/Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3, punkt 59), och dom av den 2 mars 2023, kommissionen/Polen (Skogsförvaltning och god praxis inom skogsförvaltning) (C-432/21, EU:C:2023:139, punkterna 72 och 73).

79. Medlemsstaterna är därför skyldiga att utfärda bestämmelser som gör det möjligt att ålägga enskilda att gottgöra skador, om skadorna genom ett åsidosättande av artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG har påverkat Natura-2000-områden, vilket EU-domstolen redan har konstaterat.⁴⁹ Till viss del kan nationella rättsliga grunder för ändamålet följa redan av införlivandet av direktivet om miljöansvar⁵⁰, men på grund av det stora antalet begränsningar av denna reglering kan det inte uteslutas att det för ett effektivt införlivande av direktiv 92/43/EEG kan krävas att kompletterande föreskrifter utfärdas med avseende på gottgörelse.

80. I förevarande fall berörs emellertid inte sådana nationella bestämmelser, för det fall att Latvijas valsts meži står under lettiska statens kontroll och därmed direkt omfattas av de skyldigheter som följer av direktiv 92/43/EEG.⁵¹

V. Förslag till avgörande

81. Av ovan anförda skäl föreslår jag att domstolen ska besvara begäran om förhandsavgörande på följande sätt:

- 1) Trädfällning i ett bevarandeområde för skydd av skogliga livsmiljöer i syfte att underhålla eller nyskapa infrastrukturanläggningar i detta område i enlighet med de lagstadgade brandskyddskraven utgör ett projekt i den mening som avses i artikel 6.3 första meningen i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
- 2) Förebyggande åtgärder på grundval av allmänna rättsliga bestämmelser om brandskydd eller brandskyddsplaner som grundar sig på dessa kan i den mening som avses i artikel 6.3 första meningen i direktiv 92/43 endast direkt hänga samman med skötseln och förvaltningen av ett bevarandeområde eller vara nödvändiga för ändamålet om de samtidigt ingår i de nödvändiga bevarandeåtgärderna i enlighet med artiklarna 4.4 och 6.1. Förebyggande brandskyddsåtgärder som inte uppfyller detta villkor och skulle kunna inverka på målsättningen vad gäller bevarandet av området måste däremot underkastas en lämplig bedömning av konsekvenserna för området i enlighet med artikel 6.3 första meningen.
- 3) Skyldigheten enligt artikel 6.3 i direktiv 92/43 att bedöma konsekvenserna för området innehåller inget undantag för åtgärder som grundar sig på nationell lagstiftning om brandbekämpning. Sådan lagstiftning kan därför i princip inte upphäva kraven i artikel 6.3.
- 4) Förebyggande brandskyddsåtgärder som på betydande sätt skulle kunna påverka ett särskilt bevarandeområde och inte syftar till att avvärja en faktisk eller direkt hotande faktisk fara för ett överskuggande skyddsobjekt, och heller inte har fastställts som bevarandeåtgärder enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i direktiv 92/43, får inte vidtas innan en lämplig bedömning av konsekvenserna för området enligt artikel 6.3 har slutförts. Medlemsstaterna är i alla händelser skyldiga att sörja för att sådana åtgärder kan bedömas så snabbt som möjligt.

⁴⁹ Dom av den 13 december 2007, Kommission/Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, punkterna 83–88), och dom av den 3 april 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punkt 32).

⁵⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, 2004, s. 56).

⁵¹ Se punkt 48 ovan.

- 5) Myndigheterna i en medlemsstat är genom artikel 288 tredje stycket FEUF och artikel 4.3 FEU skyldiga att inom ramen för sina befogenheter förordna om att åtgärder som vidtagits i strid med artikel 6.3 i direktiv 92/43 ska upphöra. Ett företag som står under medlemsstatens kontroll är redan direkt och utan nationell reglering eller ett myndighetsbeslut skyldigt att upphöra med en sådan åtgärd.